

Utvärdering av regeringens åtgärder mot våldsbejakande extremism 2014–2017



MISSIV

DATUM
2018-12-05
ERT DATUM
2017-12-07

DIARIENR
2017/287-5
ER BETECKNING
Ku2017/02598/D

Regeringen
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Utvärdering av förebyggande åtgärder mot våldsbejakande extremism

Statskontoret fick i december 2017 i uppdrag av regeringen att utvärdera om målet med det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism uppnåtts. Målet är att göra samhället mer motståndskraftigt och att myndigheter, kommuner och organisationer mer samordnat och effektivt ska kunna bidra till att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvärdering av regeringens åtgärder mot våldsbejakande extremism 2014–2017* (2018:29).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund, utredarna Anton Biström, Karin Melldahl och Michael Kramers, föredragande, samt praktikant Erika Persson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Michael Kramers

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Regeringens åtgärder mot våldsbejakande extremism	12
1.3	Våldsbejakande extremism – utbredning och definition	15
1.4	Statskontorets tolkning av uppdraget	17
1.5	Genomförande av uppdraget	21
1.6	Disposition	24
2	Den nationella samordnaren	25
2.1	Regeringens styrning	25
2.2	Samordnarens genomförande av uppdragen	28
2.3	Resultat av samordnarens arbete	32
2.4	Center mot våldsbejakande extremism	39
2.5	Sammanfattande analys	40
3	Myndigheterna	42
3.1	Regeringens styrning	43
3.2	Myndigheternas genomförande av uppdragen	50
3.3	Resultat av myndigheternas arbete	58
3.4	Sammanfattande analys	73
4	Kommunernas arbete mot våldsbejakande extremism	77
4.1	Extremismen är ett litet problem för de flesta kommuner	77
4.2	Kommunernas arbete mot våldsbejakande extremism	79
4.3	Mer kunskap om våldsbejakande extremism	86
4.4	Utmaningar i det förebyggande arbetet	88
4.5	Ökad medvetenhet bidrar till motståndskraft	90
4.6	Sammanfattande analys	91
5	Slutsatser och förslag	95
5.1	Har samhällets motståndskraft ökat?	95
5.2	Regeringens styrning	97
5.3	Genomförande av uppdragen	99
5.4	Åtgärdernas resultat	100
5.5	Statskontorets förslag	105
	Referenser	111

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	117
2	Metod	121

Sammanfattning

Under perioden 2014–2017 satsade staten närmare 170 miljoner kronor på åtgärder för att förebygga våldsbejakande extremism. Statskontoret har utvärderat om dessa åtgärder mot våldsbejakande extremism har varit ändamålsenliga.

Regeringens åtgärder har varit att tillsätta en nationell samordnare mot våldsbejakande extremism och att ge särskilda uppdrag till 11 myndigheter. Det övergripande målet med regeringens åtgärder var att skapa ett samhälle som är mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism. Åtgärderna som har genomförts har främst handlat om att öka kunskapen och att förbättra samverkan mellan de berörda myndigheterna.

Samordnarens och myndigheternas arbete har lett till flera resultat

Statskontoret bedömer att regeringens åtgärdspaket har bidragit till att öka samhällets motståndskraft mot våldsbejakande extremism. Detta beror till stor del på den nationella samordnarens och myndigheternas arbete med att höja kunskapsnivån och att stötta kommunerna i deras arbete. En av samordnarens främsta uppgifter har varit att få till stånd olika nätverk på nationell och lokal nivå för att hantera och utbyta information. Myndigheterna har främst producerat kunskapsunderlag i form av bland annat rapporter och utbildningar som i huvudsak riktar sig till kommunerna.

Samordnaren satte våldsbejakande extremism på agendan

Kommunerna anser att samordnarens viktigaste bidrag var att sätta frågan om våldsbejakande extremism på agendan. 80 procent av kommunerna uppger att de haft nytta av samordnarens arbete. Samordnaren har fått de lokala politikerna att prioritera frågan vilket har bidragit till att det skapats ett nätverk av kommunala samordnare.

Samverkan mellan myndigheterna ökade under perioden

Regeringens åtgärdsprogram har bidragit till att öka samverkan mellan de berörda aktörerna. Detta beror på att många myndigheter har fått uppdrag som har lett till samarbeten mellan olika aktörer. Sannolikt hade dessa samarbeten inte kommit till stånd utan regeringens uppdrag. Överlag bedömer också myndigheterna att samverkan dem emellan har fungerat bra. Samordnarens referensgrupp har också bidragit till att myndigheterna nu har bättre kunskap om vad olika parter inom ramarna för åtgärdspaketet gör.

Myndigheternas utbildningar har nått ut och använts

Regeringens satsning har lett till flera utbildningsmöjligheter. Det rör sig exempelvis om utbildningsmaterial, som Forum för levande historias klassrumsmaterial samt Socialstyrelsens utbildningspaket. Det rör sig också om kurser och seminarier, som Segerstedtinstitutets kurser och fortbildningar för lärare, pedagoger och andra yrkesverksamma samt Forum för levande historias och Skolverkets uppdragsutbildningar och konferenser.

Vi bedömer att utfallet av de utbildningar som myndigheterna tillhandahållit är rimligt. Exempelvis verkar kännedomen om Medierådets och Forum för levande historias webbaserade utbildningsmaterial vara spritt i skolorna. Skolverkets och Forum för levande historias kurser och konferenser hade sammanlagt runt 3 500 deltagare och Segerstedtinstitutets högskoleutbildningar och andra kurser har genomförts av 111 deltagare.

Kännedomen om myndigheternas material varierar

Kommunernas kännedom om myndigheternas material varierar stort. Vissa myndigheters och organisationers material är väl känt bland de kommunala samordnarna. Mellan 60 och 75 procent av kommunerna känner till Segerstedtinstitutets, Socialstyrelsens och MUCF:s material. Kännedomen om Barnombudsmannen, Medierådet och Forum för levande historia är lägre – mellan 25 och 30 procent av kommunerna känner till deras material.

Även om många kommuner känner till myndigheternas material är det i sig ingen garant för att man använder materialet. Mellan 20 och 40 procent av de kommuner som känner till materialet har använt det. Men det behöver inte vara något underbetyg. Det är snarare ett relativt gott resultat, mot bakgrund av att de flesta kommuner inte upplever något problem med våldsbejakande extremism. Kommunerna anser att materialet, när det väl används, har haft betydelse för kommunernas förebyggande arbete.

Tidsfaktorn påverkar sannolikt inte effekterna

Livslängden är kort för de olika material som myndigheterna har producerat. Uppmärksamheten är störst i samband med att ett material publiceras, därefter sjunker efterfrågan. Flera myndigheter saknar resurser för att fortsätta arbeta med materialet efter att det publicerats. Vi bedömer att satsningens effekter kommer att klinga av med tiden om inte myndigheterna gör punktinsatser för att då och då höja medvetandet om materialet hos målgrupperna.

Flertalet myndigheter har införlivat frågor om våldsbejakande extremism i sin ordinarie verksamhet

Många av myndigheterna har på ett eller annat sätt integrerat arbetet mot våldsbejakande extremism i sin ordinarie verksamhet. Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse har exempelvis integrerat frågorna i utbildningen av sin personal.

Medierådet och Forum för levande historia fortsätter med sina instruktionsenliga uppdrag som på ett allmänt plan främjar demokratin.

Det är enbart Barnombudsmannen, MUCF och Socialstyrelsen som inte har integrerat frågorna i sin ordinarie verksamhet. Dessa myndigheter anger att de har utfört sina uppdrag, men att de nu saknar medel för att fortsätta med nya insatser inom området.

Svårt att hitta särskilda arbetssätt som ger tydliga effekter

Ett övergripande mål för regeringens åtgärder har varit att hitta fungerande sätt att arbeta förebyggande mot våldsbejakande extremism. Det gäller för både samordnaren och myndigheterna. Många som vi har talat med hänvisar till att det inte finns några säkert fungerande metoder inom området. Den kunskap som finns om vad som är lämpligt att göra i varje enskild situation är beroende av varje enskilt fall och grundas i praktiska och individspecifika erfarenheter. Det är tydligt att det inte finns några enkla lösningar inom området.

Kommunerna har utvecklat sitt förebyggande arbete

Mellan år 2014 och 2017 har kommunerna både fått mer kunskap om våldsbejakande extremism och utvecklat sitt förebyggande arbete.

I flertalet kommuner är våldsbejakande extremism inte en stor fråga

I 8 procent av landets kommuner upplevs våldsbejakande extremism som ett stort eller mycket stort problem. Uppgiften bygger på enkätsvar från 181 kommunala samordnare och kontaktpersoner för våldsbejakande extremism. Ytterligare cirka 20 procent upplever problem i någon utsträckning. Det innebär att drygt 70 procent av kommunerna upplever små problem eller inga problem med våldsbejakande extremism.

Samordningsfunktionen är en påtaglig förändring i kommunernas arbete

Ett av de mer påtagliga resultaten av den nationella samordnarens arbete var att alla kommuner har utsett en kontaktperson eller samordnare för frågor som rör våldsbejakande extremism. Den typen av funktion fanns knappast i någon kommun tidigare och blev i många fall utgångspunkten för det fortsatta kommunala arbetet mot våldsbejakande extremism.

Ökad samverkan är ett viktigt bidrag för att stärka samhällets motståndskraft

Kommunerna uppger att deras samverkan har förbättrats, främst den interna, men även den externa. Den interna samverkan handlar främst om samarbete mellan olika kommunala förvaltningar och extern samverkan främst om samarbete med den lokala polisen.

Muntliga lägesbilder kan utgöra en risk för arbetets långsiktighet

Vår enkätundersökning visar att många kommuner har följt den nationella samordnarens uppmaning att ta fram lokala lägesbilder. I enkätundersökningen framkommer dock att merparten av lägesbilderna är muntliga.

Statskontoret ser en risk med muntliga lägesbilder eftersom informationen då blir mer personbunden och därmed mer sårbar. Det kan på sikt försvåra kontinuiteten och långsiktigheten i kommunernas arbete.

Många kommuner har handlingsplaner, men deras kvalitet kunde varit bättre

Ett annat påtagligt resultat från den nationella samordnarens arbete är att omkring två av tre kommuner nu har en handlingsplan mot våldsbejakande extremism. Det har lett till en tydligare ansvarsfördelning i kommunerna.

De flesta handlingsplaner är från 2016 och 2017, då samordnaren var som mest aktiv och det mediala trycket var som störst. Flera kommuner lyfter också fram att handlingsplanen togs fram skyndsamt för att undvika att kommunen skulle bli uppmärksammas för att inte ha en handlingsplan. Statskontoret menar att det kan ha haft konsekvenser på handlingsplanernas kvalitet, och därmed också på det förebyggande arbetets kvalitet. En mindre förhastad process hade varit gynnsam för arbetet.

Kommunerna har anpassat sitt förebyggande arbete utifrån sin verklighet

I de kommuner som upplever att problemet med våldsbejakande extremism är litet har arbetet fått mindre resurser medan de kommuner som upplever problemet som stort har valt att prioritera frågan högre. Många kommuner bedömer också att de lägger mindre tid på frågan nu än när den var som mest uppmärksammas under 2016–2017. I många kommuner räcker det med att man nu har en beredskap för att hantera problemet och i någon mån upprätthåller kunskapsnivån. Det ser vi som ett tecken på att kommunerna börjat hitta en rimlig ambitionsnivå för sitt arbete.

Åtgärderna har bidragit till samhällets motståndskraft

Satsningen mot våldsbejakande extremism har haft ett bra genomslag, trots att den var relativt blygsam mätt i pengar. I många kommuner finns nu någon form av struktur för att ta emot och bearbeta information som kan ha anknytning till våldsbejakande extremism. Det finns också handlingsplaner och lägesbilder i de flesta kommuner. Även om problemet med våldsbejakande extremism är litet för de flesta kommuner finns ändå en beredskap att hantera frågorna om situationen skulle påkalla det. Det är till stor del den nationella samordnarens förtjänst. Före satsningen hade kommunerna inte heller tillgång till så omfattande kunskap om våldsbejakande extremism som de har nu. Det är till stor del de statliga myndigheternas förtjänst.

1 Inledning

Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera om regeringens mål med det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism har uppnåtts. Målet som finns uttryckt i regeringens skrivelse (2014/15:144) är att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism. Skrivelsen innehåller regeringens åtgärder för att nå detta mål. Regeringen överlämnade skrivelsen till riksdagen i augusti 2015. Åtgärderna genomfördes i huvudsak under åren 2014 till 2017.

Regeringen tillsatte under perioden en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Under perioden har regeringen också gett 11 myndigheter uppdrag som ska bidra till det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringens åtgärder har varit inriktade på att öka kunskapen om våldsbejakande extremism och att utveckla förebyggande insatser och metoder. Åtgärderna har också syftat till att myndigheter, kommuner och organisationer inklusive trossamfund mer samordnat och effektivt ska kunna bidra till att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Statskontoret ska analysera om:

1. åtgärderna har varit ändamålsenliga och involverat relevanta myndigheter
2. den nationella samordnarens insatser har varit ändamålsenliga och varit till hjälp för relevanta myndigheter, det civila samhället och kommuner
3. de myndigheter som fått uppdrag under perioden har införlivat uppdragen i sina ordinarie verksamheter
4. de utbildningar som tagits fram under perioden nått ut och använts av myndigheter och av kommuner
5. kommunerna har utvecklat sitt förebyggande arbete
6. det har funnits någon samverkan mellan de aktörer som arbetat inom ramen för satsningen.

Statskontoret ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 15 december 2018.

Uppdraget återfinns i bilaga 1.

1.2 Regeringens åtgärder mot våldsbejakande extremism

Att tillsätta den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism var regeringens första åtgärd mot våldsbejakande extremism under perioden 2014 till 2017. Regeringen tillsatte samordnaren ungefär ett år innan övriga myndigheter fick sina första uppdrag och innan regeringen lade fram en skrivelse med sina övergripande mål med arbetet.

I sin skrivelse (2014/15:144) gör regeringen tydligt vad de olika aktörernas ansvarsområden är, vilka som förväntas samverka och vilka målgrupper regeringens åtgärdspaket har, för att nå målet om ett mer motståndskraftigt samhälle mot våldsbejakande extremism. I skrivelsen uttrycker regeringen också sina ambitioner om att utveckla myndigheternas beredskap och insatser under den tid som den nationella samordnarens uppdrag pågick. I rapporten kommer vi att använda begreppen *skrivelsen*, *regeringens åtgärder* alternativt *regeringens åtgärdspaket* när vi talar om regeringens åtgärder för att förebygga våldsbejakande extremism.

1.2.1 Skrivelsen innehåller 21 åtgärder

Skrivelsen innehåller 21 åtgärder med syfte att utveckla förebyggande insatser och samverkan mot våldsbejakande extremism. På en övergripande nivå handlar åtgärderna om att stärka medborgarnas förankring i demokratiska värderingar och att ge kunskapsstöd till de yrkesgrupper som möter personer som riskerar att dras in i våldsbejakande extremism. Utöver handlingsplanens övergripande mål om ett mer motståndskraftigt samhälle och bättre samverkan vill regeringen att åtgärderna ska vara kunskapsbaserade. I skrivelsen meddelar regeringen att följande myndigheter har fått eller ska få uppdrag kopplade till åtgärderna:

- Forum för levande historia
- Göteborgs universitet (Segerstedtinstitutet)
- Kriminalvården
- Myndigheten för stöd till trossamfund
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)
- Socialstyrelsen
- Statens institutionsstyrelse
- Statens medieråd (Medierådet).

Utöver åtgärderna som regeringen presenterade i skrivelsen 2015 har den under perioden 2014–2017 beslutat om ytterligare 7 uppdrag mot våldsbejakande extremism. Vissa var förlängningar av tidigare uppdrag, men ytterligare tre myndigheter fick uppdrag för att nå det övergripande målet. Dessa är:

- Barnombudsmannen (BO)
- Brottsförebyggande rådet (Brå)
- Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

I nedanstående tabell framgår vilka medel som regeringen beviljat varje enskild myndighet, samt hur mycket medel som myndigheten har förbrukat (tabell 1).

Tabell 1 Beviljade och förbrukade medel 2014–2017.

Myndighet	Beviljat (Mkr)	Förbrukat (Mkr)
Barnombudsmannen	2,0	– ¹
Brottsförebyggande rådet	2,0	1,3
Forum för levande historia	25,0	25,0
Göteborgs universitet	35,0	35,0 ²
Kriminalvården	1,8	1,8
Myndigheten för stöd till trossamfund	3,1	3,6 ³
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	43 ⁴	42,8
Socialstyrelsen	4,3	4,3
Statens institutionsstyrelse	2,2	1,5
Statens medieråd	5,0	5,0
Totalförsvarets forskningsinstitut	1,8	2,8 ⁵
Totalt	125,2	123,1

Källa: Uppgifterna kommer från respektive myndighet.

Enligt uppgift från Kulturdepartementet avsatte regeringen 44,1 miljoner kronor till den nationella samordnaren under dess verksamhetstid.⁶ Det innebär att regeringen sammantaget avsatt totalt 169,3 miljoner kronor för att genomföra de förebyggande åtgärderna mot våldsbejakande extremism.

¹ Vi har inte kunnat få uppgifter från Barnombudsmannen.

² 20 miljoner kronor härrör från Kulturdepartement och 15 miljoner kronor från Utbildningsdepartementet.

³ 0,5 miljoner kronor har tagits från myndighetens förvaltningsanslag.

⁴ Inbegriper bidrag om 40,9 miljoner kronor till organisationer för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

⁵ FOI bidrog med 1 miljon kronor i egna medel.

⁶ Kulturdepartementet (2017). *Lista över uppdrag inom ramen för regeringens åtgärder mot våldsbejakande extremism 2014–2017*. PM 2017-10-18.

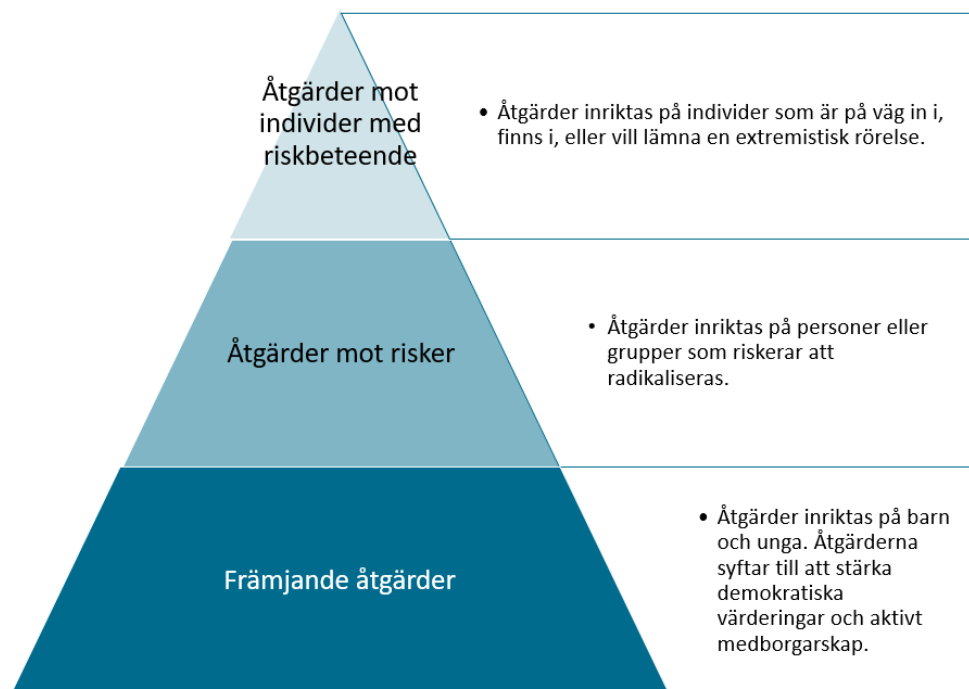
1.2.2 Skrivelsen är den förebyggande delen av strategin mot terrorism

Skrivelsen är en av flera delar i regeringens sammantagna åtgärder för att motverka våldsbejakande extremism. Skrivelsen har ett förebyggande perspektiv. Det innebär att åtgärderna är tänkta att komma åt faktorer som kan påverka personers och organisationers benägenhet att medverka i våldsbejakande extremism. De andra delarna av regeringens åtgärder mot våldsbejakande extremism är inriktade på bland annat underrättelsearbete och lagstiftning för att förhindra terrorism. Sådana åtgärder finns i regeringens strategi mot terrorism.⁷ Man kan se skillnaderna mellan förebyggande och förhindrande åtgärder som att förebyggande åtgärder i första hand är inriktade mot att hindra att fler personer blir involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer, medan förhindrande åtgärder i första hand är inriktade mot att de som redan är involverade i våldsbejakande extremism inte ska ställa till skada.

Åtgärdernas målgrupper är både breda och specifika

Regeringen har startat allmänna åtgärder för att stärka demokratin genom exempelvis utbildningspaket om rasism som riktar sig brett till skolelever, men också genom mer specifika åtgärder, som stöd till avhopparverksamhet som riktar sig till enskilda individer. Regeringens förebyggande åtgärder har väglett av preventionspyramiden (figur 1).

Figur 1 Preventionspyramiden.



⁷ Skr. 2014/15:146.

1.2.3 Den tidigare handlingsplanen mot våldsbejakande extremism

Skrivelsen är inte regeringens första åtgärdspaket mot våldsbejakande extremism. Regeringen lanserade även 2011 en handlingsplan mot våldsbejakande extremism, som innehöll 15 åtgärder.⁸ Handlingsplanens syfte var, i likhet med syftet för skrivelsen (2014/15:144), att värna och stärka demokratin, och att därmed göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism.

Åtgärderna omfattade även då ett antal uppdrag till olika myndigheter, varav vissa är samma myndigheter som fått uppdrag inom skrivelsen. Det rör sig exempelvis om Forum för levande historia, Statens medieråd, Myndigheten för stöd till ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Myndigheten för stöd till trossamfund. De uppdrag dessa myndigheter fått inom skrivelsen är till stor del fortsättningar eller utvidgningar av de uppdrag de fick inom den första handlingsplanen.

Andra myndigheter som fick uppdrag var exempelvis Brottsförebyggande rådet och Försvarshögskolan. Regeringen avsatte omkring 61 miljoner kronor under perioden 2012–2014 för genomförandet av handlingsplanen.

Statskontoret fick även den gången i uppdrag att utvärdera regeringens åtgärder.⁹ I utvärderingen menade Statskontoret att det är rimligt att använda en handlingsplan för att ta sig an ett sådant komplext problem med många inblandade aktörer. Däremot menade Statskontoret att det saknades en fördjupad målgruppsanalys och att det var otydligt vad handlingsplanen konkret skulle uppnå. Likaså menade Statskontoret att handlingsplanen innehöll för få initiativ och för få aktörer, med tanke på handlingsplanens breda ansats. Därutöver menade Statskontoret att handlingsplanen inte la tillräcklig tyngd vid kommunernas arbete. Statskontoret föreslog då bland annat att det behövdes en ny handlingsplan för att förstärka styrningen på området.

1.3 Våldsbejakande extremism – utbredning och definition

Våldsbejakande extremism brukar definieras som ideologiskt motiverat våld eller hot om våld för att påverka politiska processer.

1.3.1 Tre huvudsakliga inriktningar i Sverige

Enligt skrivelsen och andra senare dokument¹⁰ finns tre inriktningar av våldsbejakande extremism i Sverige. Det handlar om vit-maktrörelsen, vars främsta företrädare är Nordiska motståndsrörelsen (NMR), individer med sympatier för vissa extrema islamistiska terrororganisationer såsom Islamiska staten (IS) samt individer

⁸ Skr. 2011/12:14.

⁹ Statskontoret (2015). *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism Utvärdering av en handlingsplan*. (2015:6).

¹⁰ Säkerhetspolisen (2018). *Säkerhetspolisen 2017*.

inom den så kallade autonoma vänsterrörelsen, främst företrädd av Antifascistisk aktion (AFA).

Säkerhetspolisen bedömer i sin årsrapport för 2017 att det finns omkring 2 000 personer i Sverige som på ett eller annat sätt stöder islamistisk våldsbejakande extremism. I de andra två extremistmiljöerna finns sammanlagt omkring 1 000 personer. Säkerhetspolisen bedömer att dessa sammanlagt 3 000 personer är intressanta för dem inom ramen för sitt uppdrag. Detta betyder inte att alla dessa personer är potentiella terrorister.

1.3.2 Generella riskfaktorer för våldsbejakande extremism

Förekomsten av våldsbejakande extremism förklaras på många sätt. Forskare inom olika ämnen ser olika orsaker till att personer ansluter sig till våldsbejakande extremism eller sympatiserar med den. Det framgår bland annat av den forskarantologi som den nationella samordnaren tog fram.¹¹ Vissa forskare anser att förklaringarna huvudsakligen finns på strukturella plan, exempelvis genom bostadssegregationen, medan andra forskare huvudsakligen anser att förklaringarna finns på individnivå, exempelvis att utanförskap spelar en stor roll. Ytterligare andra forskare anser att förklaringarna huvudsakligen finns på gruppnivå, exempelvis att karismatiska ledare spelar en stor roll för att dra in andra i sådana rörelser.

Radikalisering är ett begrepp som beskriver processen som ligger till grund för att en person blir en våldsbejakande extremist. Forskare är inte helt överens om varför personer blir radikaliserade. Flera olika riskfaktorer finns uppräknade i en sammanställning över forskning som EU:s Radicalisation Awareness Network (RAN)¹² presenterade 2016. Några av de riskfaktorer som RAN räknar upp är:

- begränsad social rörlighet
- brist på tillhörighet
- posttraumatisk stress
- starka känslor av orättvisa.¹³

Riskfaktorerna kan finnas i en mängd kombinationer, och forskarna på området är inte eniga om vilka eventuella samband det finns mellan dem. Att en individ uppfyller villkoren för en eller flera riskfaktorer är heller inte ett ovillkorligt tecken på att individen är på väg att bli en våldsbejakande extremist.

¹¹ SOU 2017:67.

¹² Ett nätverk för forskare och praktiker inom ramen för EU-samarbetet.

¹³ Ranstorp, M (2016). *The Root Causes of Violent Extremism*. RAN Issue Paper (2016-04-01).

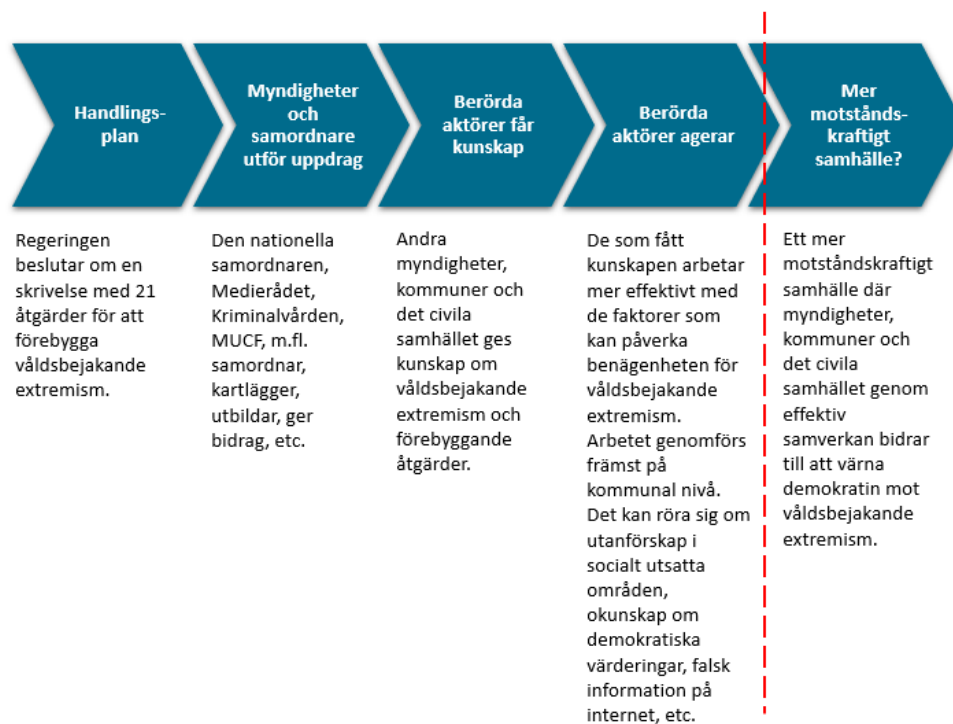
1.4 Statskontorets tolkning av uppdraget

I skrivelsen utläser vi hur regeringen tänkt sig att de föreslagna åtgärderna ska leda till det förebyggande arbetets yttersta mål, nämligen ett samhälle som är mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism. Regeringen gav uppdrag till den nationella samordnaren och ett antal myndigheter att ta fram, utveckla och sprida kunskap om våldsbejakande extremism. Uppdragen har också syftat till att förbättra samverkan mellan myndigheterna. Den nationella samordnaren har haft en central roll för att skapa en effektivare samverkan mellan myndigheter. Samordnaren har också haft i uppdrag att involvera kommunerna i arbetet.

1.4.1 Åtgärderna ska ge effekter på samhällets motståndskraft

Meningen är att kunskapen som myndigheterna har fått i uppdrag att ta fram och sprida via ett antal steg från regeringen och utåt ska nå de som har kontakt med målgrupperna (figur 2). Med kunskapen är det tänkt att kommuner, myndigheter och det civila samhället ska kunna agera och arbeta mer effektivt för att förebygga våldsbejakande extremism. Vi kommer att utgå från dessa steg när vi bedömer hur ändamålsenliga regeringens åtgärder varit.

Figur 2 Hur regeringens åtgärder ska påverka.



Det vertikala röda strecket i figuren visar hur långt vår utvärdering sträcker sig när det gäller frågan om ett motståndskraftigt samhälle. Vi bedömer att det blir svårt att fastställa ett tydligt samband mellan å ena sidan regeringens åtgärder och å andra sidan ett samhälle som är mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism. Vi kommer dock kunna föra resonemang om åtgärdernas förutsättningar att bidra till

samhällets motståndskraft. Den bedömningen ligger i linje med vad andra utvärderingsstudier har lyckats åstadkomma. De sammanfattande översikter av utvärderingsstudier som gjorts inom området kan sällan säkert peka på några effekter över huvudtaget av de åtgärder som studierna utvärderat, och de har aldrig säkert kunnat konstatera några effekter på själva förekomsten av våldsbejakande extremism.¹⁴ Man har alltså i dessa studier inte kunnat se några enskilda faktorer som skulle vara avgörande för att hindra att personer hamnar i dessa miljöer. Dessa studier har heller inte kunnat peka på några enskilda faktorer som skulle vara avgörande för att underlätta för personer att lämna dessa miljöer. Samma sak gäller för bredare åtgärder som syftar till att minska grogrunder för att extremistiska miljöer ska uppstå.

Vissa åtgärder kan vara lättare att se effekter av än andra

I skrivelsen föreslår regeringen åtgärder som dels inriktar sig på att stärka de yrkesverksamma som kan tänkas kunna förebygga våldsbejakande extremism, dels åtgärder som är inriktade på att stärka medborgarnas demokratiska förankring, till exempel dialoger mellan olika trossamfund och utbildningsinsatser om rasism. Ett sätt att tolka skrivelsen är därför att samhällets motståndskraft ökar om yrkesgruppernas kunskaper om våldsbejakande extremism stärks och om medborgarnas demokratiska förankring ökar.

Vi bedömer att det är enklare att föra mer långtgående resonemang om effekter när det gäller hur olika yrkesgrupper kompetens stärkts och hur denna kompetens kan påverka motståndskraften än om medborgarnas demokratiska förankring ökat.

1.4.2 Hur vi bedömer vad som är en ändamålsenlig åtgärd

Vi grundar våra kriterier för vad som är en ändamålsenlig åtgärd på de resonemang som regeringen för i skrivelsen. Erfarenheter från tidigare utvärderingar som Statskontoret gjort¹⁵ i kombination med de aktuella åtgärdernas inriktning ger ett antal kriterier för när en åtgärd är ändamålsenlig. Ett kriterium är att det ska finnas tydliga kopplingar mellan myndigheternas uppdrag och regeringens mål. Andra kriterier bygger på regeringens ambitioner att öka aktörernas kunskaper, men också att arbetet ska vara baserat på kunskap. Ytterligare kriterier har att göra med i vilken utsträckning aktörer samarbetar och huruvida myndigheter har införlivat en åtgärd i sin ordinarie verksamhet. I avsnitt 1.5.1 återkommer vi till hur kriterierna tillämpas praktiskt i vår utvärdering.

¹⁴Gielen, A-J. (2017). Countering Violent Extremism: A Realist Review for Assessing What Works, for Whom, in What Circumstances, and How?, *Terrorism and Political Violence*, s. 1-19.; Segerstedtinstitutet (2018). *Att förebygga våldsbejakande extremism: En systematisk kartläggning av insatser*. Rapport 6.

¹⁵ Exempel finns att hämta bland annat från *Utvärdering av ANDT- strategin* (2015: 9) och *Utvärdering av psykiatrisatsningen* (2012:24).

En effektiv förvaltning kan ha betydelse för det förebyggande arbetet

Mer samverkan mellan olika aktörer är ett av målen med regeringens åtgärder. Det gör det till en viktig del i vår bedömning av hur ändamålsenliga åtgärderna är. Vissa forskare är också överens om att samarbete mellan inblandade aktörer är en framgångsfaktor i arbetet mot våldsbejakande extremism.¹⁶ Men det kan finnas hinder i den offentliga förvaltningen som försvårar samarbete. Det kan exempelvis handla om skillnader i hur de inblandade aktörerna arbetar eller i styrningen av aktörerna. Det kan vara otydligt vad samarbetet ska gå ut på.

En annan utmaning för samarbetet är att aktörerna kan ha olika uppfattningar om vad arbetet i första hand är inriktat mot. Aktörernas brist på kunskap om hur de kan förebygga våldsbejakande extremism kan också vara ett hinder. Det förebyggande arbetet kan sannolikt bli effektivare om det är tydligt för de inblandade aktörerna vad åtgärden ska förebygga och i vilket skede av en individs väg mot våldsbejakande extremism som åtgärden är inriktad mot.

1.4.3 Vår tolkning av ett motståndskraftigt samhälle

Syftet med regeringens åtgärds paket är att uppdragens sammantagna effekter ska bidra till att samhället blir mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism. Därför slutar inte vår utvärdering vid att konstatera vilka omedelbara resultat som regeringens åtgärder har haft. Vi kommer också föra resonemang om vilka förutsättningar åtgärderna har att bidra till att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism.

Ett motståndskraftigt samhälle uppnås genom demokratifrämjande arbete

I vår tolkning av vad ett motståndskraftigt samhälle är, utgår vi från regeringens skrivelse. Den beskriver våldsbejakande extremism som ett hot mot demokratin och alla människors lika värde. Mänskliga rättigheter och demokratiska principer är basen i ett demokratiskt samhälle, och det som utgör vårt samhälles värdegrund. Vissa våldsbejakande ideologier ser det demokratiska samhället som en fiende som inte alls motsvarar deras bild av vad ett idealsamhälle är. Därför utmanar ideologiskt motiverat våld som riktas mot samhällets institutioner och representanter eller mot enskilda individer den sociala sammanhållningen i ett samhälle.¹⁷ Genom att arbeta för att stärka den sociala sammanhållningen och värna det demokratiska och pluralistiska samhället kan vi stärka samhällets motståndskraft mot våldsbejakande extremism. Det går alltså att läsa skrivelsen som att våldsbejakande extremism får svårt att rota sig om medborgarna är grundade i och accepterar demokratin både till

¹⁶ Sarma, K.M (2018). *Multi-agency working and preventing violent extremism I. RAN Issue Paper (April 2018).*

¹⁷ Skr. 2014/15:14.

form och innehåll. Vad som är demokratins form och innehåll framgår av bland annat regeringsformens bestämmelser om styrelseskick och mänskliga rättigheter.

Faktorer som bidrar till samhällets motståndskraft

Vad som formar ett mer motståndskraftigt samhälle bygger vi på en sammanställning av förebyggande faktorer som presenterades inom Radicalization Awareness Network (RAN) under våren 2018.¹⁸ Sammanställningen har sin utgångspunkt i de riskfaktorer vi nämnde i avsnitt 1.3.2. Sammanställningen är i huvudsak framtagen med inriktning mot den islamistiska våldsbejakande extremismen. Men vi bedömer att faktorerna är relevanta även för andra inriktningar av våldsbejakande extremism.

För att samhällets motståndskraft ska öka så menar forskarna att de faktorer som kan förebygga riskfaktorerna bör stärkas. Förebyggande arbete bör alltså inte bedrivas direkt mot riskfaktorer. Istället bör det förebyggande arbetet vara inriktat mot faktorer som på olika sätt kan göra att riskfaktorerna inte förekommer lika ofta eller på lika många ställen.¹⁹ Enligt detta sätt att se det är faktorer som kan skydda individen från att dras in i våldsbejakande extremism:

- demokratiskt medborgarskap
- djupare religiös och ideologisk kännedom
- att delta i samhället
- stöttande familje- och anhörigförhållanden
- social samarbetsförmåga
- självständighet och integritet.

Dessutom finns ett antal främjande faktorer som kan stärka de skyddande faktorerna:

- Bra förutsättningar för dialog i samhället, som kan göra det lättare att komma i kontakt med olika perspektiv på samhället, vilket kan förstärka personers demokratiska medborgarskap.
- Vaksamhet, det vill säga samhällets förmåga att uppfatta olika typer av negativ påverkan. Om vaksamheten är bra ökar det sannolikheten för att omgivningen uppmärksammar vad som påverkar barn och unga negativt.
- Social trygghet, som stärker individens egenmakt och självkänsla. Det kan stärka både familjeförhållandena och den sociala samarbetsförmågan.

¹⁸ Sieckelinck. S. & Gielen, A-J. (2018). *Protective and promotive factors building resilience against violent radicalisation. RAN Issue Paper* (april 2018).

¹⁹ Ibid.

- Det sociala omsorgssystemet kan via kombinationen av medkänsla och evidensbaserade metoder främja både individens deltagande i samhället och gynnsamma familjeförhållanden.
- Utbildningssystemet som helhet, som kan främja individernas demokratiska medborgarskap och sociala samarbetsförmåga.

Både de skyddande och de främjande faktorerna påverkas av politik på andra områden, till exempel utbildningspolitiken. Det konstaterar också regeringen i skrivelsen.²⁰ Omvärldsutvecklingen i övrigt kan också påverka faktorerna. I vår utvärdering utgår vi ifrån att om något stärker någon eller några av de skyddande eller främjande faktorerna bidrar det även till att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism.

1.5 Genomförande av uppdraget

Det område som Statskontoret utvärderat består sammantaget av en skrivelse från regeringen med 21 åtgärder och 7 ytterligare uppdrag²¹, samt hur 11 myndigheter, den nationella samordnaren och regeringen genomförde dem. Eftersom det är så många åtgärder och inblandade aktörer så behöver vi strukturera materialet för att kunna utvärdera det. Åtgärderna har det gemensamt att de alla påbörjats någon gång från och med 2014 till och med 2017. De flesta av åtgärderna är avslutade. Men några av dem pågår fortfarande. Vi har ansträngt oss så långt det varit möjligt att även följa åtgärder som fortsatt in i 2018.

1.5.1 Hur vi strukturerat och bedömt uppdragen

Regeringen har i sin skrivelse delat in åtgärderna i fem olika kategorier:

- nationell samordning
- värna demokratin mot våldsbejakande extremism
- förebygga risker
- stöd till avhopparverksamhet

²⁰ Skr. 2014/15:144, s. 9.

²¹ Antalet åtgärder beror på vilka åtgärder man väljer att räkna in. Enligt regeringens uppdrag ska vi räkna in åtgärder som myndigheterna, inklusive den nationella samordnaren, har eller har haft under perioden 2014–2017. Vi har räknat in åtgärder som påbörjats från 2014 till och med 2017. En del av uppdragen är ännu inte avslutade, men kommer att tas med så långt det kalendermässigt är möjligt. Regeringens uppdrag skulle också kunna tolkas som att vi kan ta med uppdrag som påbörjats innan 2014, men som avslutats under perioden 2014–2017. Då skulle antalet uppdrag som vi skulle utvärdera också öka något. Vi har valt att inte räkna in sådana uppdrag i vår utvärdering. I praktiken spelar en indelning i åtgärder som startats före respektive efter 2014 inte någon större roll, eftersom uppdragen efter 2014 ofta är fortsättningar av liknade uppdrag som givits tidigare.

- internationellt kunskapsutbyte.

Eftersom vi menar att många av åtgärderna skulle passa in i flera av dessa kategorier har vi valt att i vår utvärdering göra en annan typ av indelning. Vi har delat in åtgärderna i tre olika typer. Dessa typer har också styrt hur vi placerat in myndigheterna i dispositionen i kapitel 3. Dessa tre typer är:

- åtgärder för att höja specifika yrkesgruppers kompetens, genomförda av bland annat Socialstyrelsen och Kriminalvården
- åtgärder som främjar demokratin, genomförda av bland annat Medierådet och Forum för levande historia
- åtgärder för att höja kunskapsnivån, i form av rapporter riktade till breda målgrupper, genomförda av bland annat Barnombudsmannen.

Systematisk bedömning av åtgärderna

Vi har sedan gjort en systematisk bedömning av hur ändamålsenliga åtgärderna var. I avsnitt 1.4 presenterade vi vår tolkning av vad en ändamålsenlig åtgärd är utifrån regeringens skrivelse. Vi har baserat våra bedömningar på bland annat:

- Om regeringens uppdrag har ett tydligt syfte som är kopplat till skrivelsens syften.
- Om myndigheterna genomfört uppdragen på ett sätt som ligger i linje med uppdragens syften när det gäller bland annat målgrupper och samverkan med andra myndigheter.
- Om regeringens styrning och myndigheternas genomförande medvetet har tagit fasta på och reflekterat över regeringens ambition om att arbetet ska vara kunskapsbaserat.
- Om myndigheterna har åstadkommit resultat i linje med uppdragen, till exempel rapporter, vägledningar och utbildningar där det går att koppla innehållet till uppdragens syften.
- I vilken utsträckning myndigheten spridit detta resultat till relevanta målgrupper, till exempel olika yrkesgrupper inom kommunala verksamheter.
- I vilken utsträckning målgrupperna påverkats och agerat i enlighet med de resultat som spridits.

1.5.2 Vi har använt oss av olika typer av källor och metoder

Vi baserar utvärderingen av de förebyggande åtgärderna mot våldsbejakande extremism på olika typer av källor:

- Analys av regeringsbesluten och återrapporteringarna för uppdragen.
- Intervjuer med myndigheter och andra aktörer.

- En enkät till de kommunala kontaktpersonerna.

Analys av regeringsbesluten och återrapporteringarna för uppdragen

Vi har systematiskt gått igenom regeringsbeslut och återrapporteringar för uppdragen, bland annat för att bedöma åtgärdernas resultat.

Intervjuer med myndigheter och andra aktörer

Inom ramarna för uppdraget har vi genomfört omkring 40 intervjuer med personer på myndigheter eller hos andra aktörer. Vi har intervjuat företrädare för den nationella samordnaren och företrädare för de 11 myndigheter som haft uppdrag inom ramen för strategin. De personer som vi intervjuat har arbetat med de uppdrag som myndigheten haft. Därutöver har vi intervjuat Skolverket. De fick visserligen inget uppdrag inom handlingsplanen, men har ändå fungerat som samverkanspart till två andra myndigheter.

För att få en så bra bild som möjligt över de åtgärder som genomförts inom ramarna för åtgärdspaketet har vi även intervjuat tjänstemän från Regeringskansliet, personer som arbetar på Center för våldsbejakande extremism samt företrädare för det civila samhället. Därutöver har vi även intervjuat 19 kommunala samordnare samt en tjänsteman från Sveriges kommuner och landsting (SKL) för att få exempel på hur arbetet bedrivs på lokal nivå.

Enkät till kommunala kontaktpersoner

Under september och oktober 2018 genomförde vi en webbenkät riktad till kommunerna. Anledningen till det är att de flesta av åtgärderna är riktade till den kommunala nivån och att stora delar av det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism sker lokalt. Syftet med enkäten var bland annat att undersöka vilken nytta kommunerna har haft av de statliga insatserna.

Vi skickade ut enkäten till samtliga kommuner. Av dessa svarade 181 av kommunerna på enkäten, det vill säga drygt 60 procent. Vi bedömer att enkäten ger en representativ bild av hur Sveriges kommuner bedriver arbetet mot våldsbejakande extremism.

I bilaga 2 redogör vi närmare för våra metoder.

1.5.3 Avgränsningar

Den nationella samordnaren fick i ett tilläggsdirektiv uppdrag att ge en etablerad frivilligorganisation i uppdrag att genomföra en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon, dit bland annat anhöriga, kommuner och organisationer kan vända sig för att få råd och stöd i frågor som rör våldsbejakande extremism.²² Samordnaren

²² Dir. 2015:86.

gav Röda Korset i uppdrag att ansvara för stödtelefonen. På uppdrag av Kulturdepartementet utvärderade ett stabsbiträde från Statskontoret pilotverksamheten under hösten 2016.²³ Under 2017 skrev samordnaren ett nytt avtal med Rädda barnen, och stödtelefonen flyttades dit. Sedan en tid tillbaka avsätter regeringen inga pengar för stödtelefonen, utan den drivs och finansieras helt inom ramen för Rädda barnens verksamhet.

Eftersom Statskontoret nyligen utvärderat stödtelefonen kommer vi inte att göra det igen i denna rapport. Statskontoret har i denna utvärdering inte heller följt upp regeringens internationella samarbete. Dessa avgränsningar innebär att vi inte kommer att utvärdera 3 av de 21 åtgärderna som ingår i regeringens skrivelse.²⁴

1.5.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring av rapporten

Utredarna Michael Kramers (projektledare), Karin Melldahl, Anton Biström och praktikant Erika Persson har genomfört uppdraget. Rapporten har kvalitetssäkrats enligt Statskontorets interna rutiner. Rapporten har faktagranskats av berörda myndigheter, personer hos den tidigare nationella samordnaren och andra aktörer, bland annat intervjuade kommuner.

1.6 Disposition

I kapitel 2 redovisar vi resultatet från de åtgärder som samordnaren genomfört inom ramen för regeringens skrivelse om åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism.

I kapitel 3 redovisar vi resultatet av de åtgärder som olika myndigheter genomfört inom ramen för skrivelsen.

I kapitel 4 beskrivs om åtgärderna har varit till nytta för kommunerna. Här presenterar vi bland annat vårt resultat från enkäterna.

I kapitel 5 sammanfattar och analyserar vi resultatet från vår utvärdering. Vi tar bland annat ställning till om målen med det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism uppnåtts.

²³ Kulturdepartementet (2016). *Utvärdering av stödtelefonen*. PM 2016-12-14.

²⁴ Detta gäller åtgärd 11, åtgärd 20 och åtgärd 21. Åtgärd 11: Regeringen har beslutat att den nationella samordnaren ska ge en frivilligorganisation i uppdrag att genomföra en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon, Åtgärd 20: Regeringen avser att fördjupa det nordiska kunskaps- och erfarenhetsutbytet, Åtgärd 21: Regeringen avser att fortsätta delta i internationella nätverk i syfte att inhämta kunskap om andra länders insatser.

2 Den nationella samordnaren

I juni 2014 tillsatte regeringen en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Den nationella samordnaren avslutade sitt arbete i januari 2018, vilket innebär att samordnaren var verksam i drygt tre och ett halvt år. I detta kapitel bedömer vi resultaten av den nationella samordnarens arbete, men också hur regeringen styrt samordnarens arbete. Bedömningen följer den effektkedja som redovisats i kapitel 1. Regeringen har gett uppdrag som samordnaren ska utföra enligt sina direktiv. Det samordnaren har utfört ska ha nått den primära målgruppen kommuner och dessa ska ha agerat utifrån samordnarens åtgärder.

2.1 Regeringens styrning

Att tillsätta den nationella samordnaren var regeringens första åtgärd mot våldsbejakande extremism under perioden 2014 till 2017. Regeringen tillsatte samordnaren ungefär ett år innan övriga myndigheter fick sina första uppdrag.

Regeringen konstaterade i det första direktivet till samordnaren²⁵ att det förebyggandet arbetet mot våldsbejakande extremism främst genomförs lokalt. Men regeringen såg samtidigt behov av att samordna insatserna nationellt. Genom en nationell samordning ville regeringen bland annat:

- öka legitimiteten för verksamheten lokalt
- göra styrningen tydligare och effektivare.

Samordnaren har haft ett sekretariat till sitt förfogande, där omkring 10 personer arbetat på hel- eller deltid. Enligt uppgift från Kulturdepartementet har samordnaren förfogat över 44,1 miljoner kronor under sin verksamma tid.²⁶

2.1.1 Samordnaren skulle vara operativ, strategisk och utredande

Samordnaren har sammanlagt fått fyra direktiv.²⁷ Enligt direktiven skulle samordnarens verksamhet innefatta många olika arbetsuppgifter. Samordnaren skulle enligt sitt första direktiv från 2014:

- engagera, involvera och stödja berörda aktörer på nationell och lokal nivå

²⁵ Dir. 2014:103.

²⁶ Kulturdepartementet (2017). *Lista över uppdrag inom ramen för regeringens åtgärder mot våldsbejakande extremism 2014–2017*. PM 2017-10-18.

²⁷ Dir. 2014:103; Dir. 2015:27. Dir.2015:86; Dir. 2016:43.

- få till stånd rutiner för utbyte av information och kunskaper om metoder för att förebygga våldsbejakande extremism, samt delta i internationella sammanhang för utbyte av kunskap
- tillhandahålla utbildningsmaterial och genomföra utbildningsinsatser för att höja kunskapen om våldsbejakande extremism samt – i förlängningen – motverka grogrunderna för våldsbejakande extremism.

I de kommande tilläggsdirektiven utvidgade regeringen samordnarens uppdrag. Att samordnaren fick flera tilläggsdirektiv tätt inpå varandra berodde enligt tjänstemän vid Regeringskansliet på utvecklingen i samhället och omvärlden. Exempelvis ökade under denna period rekryteringen till extremistiska grupper, liksom antalet personer som reste till Syrien. Tilläggsdirektiven innebar bland annat att samordnaren skulle förbättra stödet till anhöriga, starta en verksamhet med stödtelefon, inrätta ett nätverk av experter och stötta lokala aktörer som arbetar med avhoppars verksamhet.

2.1.2 Målgrupper för samordnarens arbete

Den huvudsakliga målgruppen för samordnarens arbete har varit aktörer på lokal och nationell nivå som arbetar med att förebygga våldsbejakande extremism. Samordnaren skulle få ett stort antal aktörer på olika nivåer att arbeta mer effektivt samt underlätta deras samarbete.²⁸

Statskontoret tolkar regeringens kommittédirektiv som att den nationella samordnaren skulle sätta arbetet mot våldsbejakande extremism på agendan. Samordnaren skulle legitimera det förebyggande arbetet på främst lokal nivå, men också nationellt. Samordnaren skulle också ta fram en sammanhållen nationell strategi för arbetet mot våldsbejakande extremism och starta arbetet med att genomföra den. I det tredje tilläggsdirektivet fick samordnaren i uppdrag att ta fram och löpande uppdatera en nationell lägesbild, vilket vi också ser som ett sätt att uppdatera kunskapsläget och hålla frågan levande.

2.1.3 Samordnaren skulle hitta strukturer för samverkan

Genom sina uppdrag till samordnaren ville regeringen skapa strukturer för samverkan på området. I takt med tilläggsdirektiven ökade omfattningen av den samverkan som regeringen ville uppnå.

Samordnaren skulle, enligt sitt första direktiv, inte skapa nya strukturer för samverkan utan utveckla de befintliga. Samordnaren skulle inte heller ta över det ansvar som kommuner och andra myndigheter hade. Samordnaren skulle involvera berörda aktörer på nationell och lokal nivå, och få dem att samverka på ett mer effektivt sätt. En effektiv samverkan var enligt regeringen nödvändig för att tidigt identifiera

²⁸ Dir. 2014:103, s. 4.

personer som var i riskzonen för att dras in i extremistiska miljöer, stödja avhoppare och motverka att extremistmiljöer skapas.

Genom att samordnaren skulle arbeta utifrån befintliga strukturer fick samordnaren i det första direktivet specifikt i uppdrag att inrätta en referensgrupp som skulle bestå av olika myndigheter. De som deltog i referensgruppen skulle kunna utbyta kunskap och information om arbetet. Samordnaren skulle samråda med referensgruppen om metodutveckling och hur det förebyggande arbetet kunde följas upp och utvärderas.

Enligt senare direktiv skulle samordnaren fortsätta arbetet med att åstadkomma bättre samverkan mellan de inblandade aktörerna. Samordnaren skulle fortsätta sammankalla referensgruppen. Men samordnaren fick också i uppdrag att inrätta ett expertnätverk.²⁹ Samordnaren skulle även fortsätta delta i andra forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte, till exempel i internationella sammanhang.

Enligt det tredje direktivet skulle samordnaren samverka med de myndigheter som fått egna regeringsuppdrag på området. Syftet med denna samverkan var att utveckla kommunernas förebyggande arbete. Bland annat skulle samordnaren och myndigheterna sprida det material som myndigheterna fått uppdrag om att ta fram. Men aktörerna skulle också samverka för att utveckla konkreta insatser utifrån relevant forskning.

2.1.4 Samordnaren skulle höja kunskapen

Den nationella samordnaren skulle enligt det första direktivet förmedla kunskap och ge råd till kommuner och andra lokala aktörer som identifierade problem med våldsbejakande extremism. Regeringen såg det som en fördel att en nationell aktör skulle kunna erbjuda snabbt stöd och rådgivning. Stödet skulle anpassas utifrån den lokala problembilden och i förhållande till vilken inriktning av extremism det rörde sig om.

Arbetet med att förbättra kunskaperna om våldsbejakande extremism skulle också bredda och stimulera arbetet med att bemöta åsikter och handlingar som står i strid med demokratins grundläggande värderingar. På så sätt skulle man bidra till att motverka grogrunderna för våldsbejakande extremism.

Samordnaren skulle använda redan befintligt utbildningsmaterial

Samordnaren fick från början i uppdrag att göra utbildningsmaterialet Samtalskompassen mer tillgängligt och att även utveckla detta material. Regeringen ansåg att Samtalskompassen förmedlar kunskap om vad våldsbejakande extremism är och hur individer dras till extremistmiljöer. Utbildningsmaterialet innehåller också förslag på vad som kan göras lokalt för att individer inte ska dras in i extremistmiljöer.

²⁹ Dir. 2015:86.

Målgruppen för utbildningsmaterialet var skolan, socialtjänsten, kriminalvården, kommunernas fritidsverksamhet och det civila samhället.

Samordnaren skulle också genomföra utbildningsinsatser riktade till relevanta yrkesgrupper på lokal nivå. Samordnaren skulle utveckla och uppdatera utbildningsmaterialet genom att samla forskning och kunskap om våldsbejakande extremism och om fungerande förebyggande metoder.

Förbättra stödet till anhöriga

Det första tilläggsdirektivet utvidgade samordnarens operativa verksamhet. Tillägget handlade framför allt om att förbättra stödet till anhöriga. Samordnaren skulle aktivt ge råd till aktörer som kan tänkas möta anhöriga i sin verksamhet.

Samordnaren fick i det första tilläggsdirektivet även i uppdrag att uppmuntra till insatser för individer som vill lämna våldsbejakande extremism. Detta tillägg motiverade regeringen med att människor som reste för att delta i terrororganisationer hade börjat återvända till Sverige.

Förlängt uppdrag för att utveckla arbetet samt hitta metoder och arbetssätt

Med tiden höjde regeringens sin ambition om att hitta effektiva metoder. I det första direktivet hade samordnaren haft i uppdrag att genomföra utbildningsinsatser samt göra Samtalskompassen mer tillgänglig och utveckla den. Det tredje tilläggsdirektivet innebar att samordnaren bland annat skulle utveckla arbetet med metoder och arbetssätt för att förebygga våldsbejakande extremism. Samordnaren skulle enligt uppdraget:

- vidareutveckla det kunskapsbaserade förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism på alla nivåer
- bistå andra med expertkunskap, och
- göra metoder och arbetssätt grundade i utvärdering och forskning mer tillgängliga för kommuner och lokala aktörer som arbetar med att utveckla och genomföra förebyggande insatser.

Regeringen gjorde uppdraget mer konkret och uppdrog åt samordnaren att hjälpa kommunerna med att bland annat ta fram handlingsplaner, utveckla stöd till anhöriga och utveckla insatser för individer som vill lämna miljöer.

2.2 Samordnarens genomförande av uppdragen

Även om samordnaren var en kommitté så var det inte en traditionell kommitté. Enligt företrädare för samordnaren var kommittén i hög grad en organisation som skulle genomföra åtgärder för att visa politisk handlingskraft. Från början var samordnarens uppdrag också tänkt att pågå under en ganska begränsad tid. Arbetet skulle vara slutfört i juni 2016. Det var inte förrän i juni 2016 som samordnaren fick besked om att regeringen beslutat att förlänga arbetet till utgången av 2017.

Utöver det operativa och strategiska arbete som skildras här nedan³⁰, har samordnaren också fungerat som en traditionell kommitté som tagit fram betänkanden och rapporter.

2.2.1 Samordnaren har påverkat kommunernas arbete

En viktig uppgift för samordnaren var att mobilisera kommunerna i arbetet mot våldsbejakande extremism. Samordnaren hade fram till sommaren 2016 besökt 260 av Sveriges kommuner. Besöken var halv- eller heldagsbesök, och alla följde en liknande mall. Under besöken informerade samordnaren om sitt arbete, och kommunerna informerade samordnaren om sina erfarenheter kring våldsbejakande extremism.

Samordnaren tog fram en nationell strategi

Samordnaren tog fram en nationell strategi med 18 förslag på hur arbetet mot våldsbejakande extremism ska utformas på lokal och nationell nivå. Förslagen handlar bland annat om att en lokal samordnare eller kontaktperson bör finnas i varje kommun och att lägesbilder ska tas fram. På den nationella nivån föreslog samordnaren bland annat att samordnarens expertnätverk ska ta fram konkreta åtgärder och att kunskapsbaserade arbetssätt ska tillgängliggöras för bland annat kommunerna. Samordnaren föreslog även att alla inblandade aktörer behöver få bättre kunskaper om bland annat sekretesslagstiftning. Detta skulle underlätta informationsutbyte mellan olika aktörer, menade samordnaren.³¹

Ta fram en lägesbild, en handlingsplan och en samordningsfunktion

Samordnaren förespråkade att alla kommuner bör ha en lokalt framtagen lägesbild, en kommunal handlingsplan och en kommunal samordningsfunktion. Anledningen till det var att samordnaren såg stora behov av att kartlägga hur vanlig våldsbejakande extremism var på lokal nivå. Samordnaren menade att den personal som arbetade ute i de lokala verksamheterna hade bäst förutsättningar att ge en korrekt lägesbild.

Samordnaren menade också att alla kommuner borde ha en handlingsplan mot våldsbejakande extremism. Den skulle helst vara politiskt förankrad och bidra till att göra den lokala ansvarsfördelningen på området tydlig. Handlingsplanen skulle kommunerna basera på den lokala lägesbilden. Flera kommuner skulle kunna samarbeta kring en gemensam handlingsplan.

³⁰ Där inget annat anges bygger avsnitten 2.2.1–2.2.5 på följande dokument som samordnaren tagit fram: SOU. *Verksamhetsrapport – en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism 2014-06-26 – 2016-06-16.*, SOU 2016:92 och SOU 2017:110.

³¹ Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism (2016). *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism*.

Den nationella samordnaren identifierade tidigt att det ofta saknas en roll i den kommunala förvaltningen som kan ta särskilt ansvar för lokala frågor om våldsbejakande extremism. Därför förespråkade den nationella samordnaren en kommunal samordningsfunktion. Samordningsfunktionen skulle vara en intern och extern kontaktpunkt för det förebyggande arbetet, och delta i att ta fram styrdokument.

Samordnaren har initierat och stött inrättandet av kunskapshus

I Göteborgs kommun, Stockholms kommun, Örebro kommun och Borlänge kommun har samordnaren tillsammans med kommunerna inrättat så kallade kunskapshus. Kunskapshus är inte en särskild byggnad, utan snarare en metafor för en kommunal samordningsfunktion. I kunskapshuset ska kunskap om våldsbejakande extremism hämtas in och distribueras. Samordnaren stödde idén om kunskapshus eftersom det var ett sätt att arbeta som ansetts vara framgångsrikt i Danmark, där det finns så kallade infohus i 12 regioner.³²

Samordnaren har gett råd både allmänt och i enskilda fall

Samordnaren gav våren 2017 ut en handledning för hur kommunerna skulle ta fram en lokal lägesbild och en handlingsplan. Samordnaren har också under 2017 hjälpt några enskilda kommuner med mer direkt stöd för att ta fram lokala lägesbilder och handlingsplaner.

Enligt samordnarens slutbetänkande har samordnaren gett direkt konsultation i individärenden. Det har handlat om att ge stöd och råd till socialsekreterare, rektorer, kuratorer och lokala samordnare kring hur de kan hantera individer, avhoppare eller familjer som på ett eller annat sätt behövde stöd. Samordnaren har också varit inkopplad i fall som gällt personer med planer på att resa till Syrien.

Samordnarens erfarenheter är att det finns ett stort behov hos i första hand kommuner av konkret stöd när det gäller såväl individärenden som övergripande frågor om lokalt arbete mot våldsbejakande extremism.

Samordnaren har ordnat regionala konferenser

Samordnaren hade fram till december 2016 genomfört ett tjugotal regionala konferenser som samlat flera tusen praktiker från kommunerna.³³

Samordnaren genomförde ett liknande arbete under 2017, då samordnaren anordnade kunskapsseminarier tillsammans med samtliga länsstyrelser. De inbjudna var bland annat myndighetsföreträdare och företrädare för kommuner. Seminarierna varade en dag och byggde på gruppövningar kring påhittade, men realistiska fall.³⁴

³² <https://stopekstremisme.dk/forebyggelsesindsats/hvem-gor-hvad-i-danmark>.

³³ SOU 2016:92.

³⁴ Intervjuer med företrädare för samordnaren och deltagande myndigheter.

Samordnaren har följt upp kommunernas arbete

Samordnaren tog fram en nationell lägesbild över kommunernas arbete genom en enkät som gick ut i mars 2016. Samordnaren gjorde sedan en uppföljning av enkäten under 2017. Lägesbilderna behandlas i kapitel 4 om kommunernas arbete mot våldsbejakande extremism.

2.2.2 Samordnaren organiserade en referensgrupp

För att utveckla och stärka den nationella samordningen skapade samordnaren under hösten 2014 en nationell referensgrupp³⁵. I referensgruppen ingick representanter från ett femtontal myndigheter såsom Skolverket, Polisen och Kriminalvården, men också Sveriges kommuner och landsting (SKL), och sedan 2017 även Forum för idéburna organisationer med social inriktning (Forum). I referensgruppen fanns också representanter för Justitie-, Kultur- och Utrikesdepartementet.

Under perioden 2014–2017 hölls totalt 17 möten. Vid varje möte redovisade samordnaren och deltagarna i referensgruppen vad de arbetade med. Enligt våra intervjuer med företrädare för myndigheter och för samordnaren fungerade referensgruppen främst som ett forum för att informera varandra om vad respektive myndighet arbetade med.

Samordnaren har haft ambitionen att mer aktivt involvera referensgruppen i sitt arbete. Referensgruppen har fått möjlighet att lämna synpunkter på hur samordnaren skulle organisera arbetet mot kommunerna, och på vad den nationella strategin skulle innehålla.

2.2.3 Samordnaren har arbetat med expertgrupper

Utöver referensgruppen inrättade samordnaren två expertnätverk, ett med praktiker och ett med forskare³⁶. I praktikernätverket fanns representanter för psykiatrin, de fyra kunskapshusen, Polisen och civilsamhället. Praktikernätverket träffades vid fyra tillfällen. Mötena handlade i första hand om att berätta vilka erfarenheter deltagarna hade av stöd till avhoppare och anhöriga.

Samordnaren bedrev expertnätverket med forskare i projektform. Där träffades forskare i olika konstellationer beroende på vilka frågor som skulle avhandlas. Inom ramen för forskarnätverket startade samordnaren flera forskningsprojekt för att öka kunskapen om våldsbejakande extremism och inspirera till flera tvärvetenskapliga samarbeten. Ett exempel på forskningssamarbete var att samordnaren hösten 2016 samlade forskare från olika vetenskapliga discipliner till ett idéseminarium. Syftet med seminariet var att ge förslag på framtida forskningssatsningar som i

³⁵ Dir. 2014:103.

³⁶ Dir 2015:27.

förlängningen kan stärka samhällets förebyggande förmåga. Det ledde bland annat till att en forskarantologi publicerades under 2017.³⁷

2.2.4 Fler kontakter med civilsamhället

Under 2017 fokuserade samordnaren på att i högre grad involvera civilsamhället inklusive trossamfundet i det lokala och nationella arbetet. Samordnaren samarbetade med Myndigheten för stöd till trossamfund för att få kontakt med trossamfundet. Under 2017 fördjupade samordnaren kontakterna med de delar av civilsamhället som var relevanta för uppdraget. Det gällde bland annat paraplyorganisationer som Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU) och Forum – idéburna organisationer med social inriktning. Samordnaren har också samarbetat med Svenska kyrkan och de muslimska riksorganisationer som är berättigade till statsbidrag. Samordnaren samarbetade även med andra relevanta aktörer, till exempel Brottsförebyggande centrum i Värmland, Fryshuset och Rädda Barnen.

2.2.5 Samordnaren tillhandahöll utbildningar

När regeringen skulle inrätta den nationella samordningsfunktionen lämnade en utredning³⁸ förslag på lämpliga utbildningar om våldsbejakande extremism. Det utbildningsmaterial som den nationella samordnaren tog över och vidareutvecklade var Samtalskompassen. Materialet har lanserats bland annat via samordnarens elektroniska nyhetsbrev och i möten med företrädare för kommuner.

Därutöver ordnade samordnaren en högskolekurs för yrkesverksamma inom nationella och lokala myndigheter samt från organisationer. Denna genomfördes 2017 i samarbete med Lunds universitet och omfattade 7,5 högskolepoäng.

Företrädare för den nationella samordnaren påpekar att de länsstyrelseseminarier som hölls under 2017 också kan ses som utbildningstillfällen, liksom alla de kommunbesök som samordnaren genomförde under sina första år.

2.3 Resultat av samordnarens arbete

I detta avsnitt redogör vi för vad samordnarens arbete lett till på nationell och lokal nivå.

2.3.1 Den nationella samordnaren nådde många kommuner

Vår enkät till de lokala samordnarna visar att kommunerna har haft nytta av den nationella samordnarens verksamhet.

Av kommunerna kände 94 procent till samordnaren. 75 procent av kommunerna svarar att samordnarens verksamhet har varit till nytta för kommunens förebyggande arbete. Den nationella samordnarens viktigaste bidrag har enligt kommunerna

³⁷ SOU 2017:67.

³⁸ SOU 2013:81.

varit att sätta frågan om våldsbejakande extremism på den kommunala agendan, och att bidra med kunskap om hur våldsbejakande extremism visar sig i praktiken. Ett färre antal kommuner svarar att de fått hjälp med metoder för att förebygga våldsbejakande extremism.

Vi har också frågat om i vilken utsträckning samordnarens arbete haft betydelse för kommunens förebyggande arbete. Drygt en tredjedel av kommunerna anser att samordnarens arbete haft liten betydelse och knappt en tredjedel att det haft stor eller mycket stor betydelse. På en skala från 1 till 5 ger kommunerna i genomsnitt betyget 3 för samordnarens betydelse för kommunerna. I fritextsvaren skriver flera kommuner att den största betydelsen varit att samordnaren genom sina kommunbesök fick de lokala politikerna att prioritera frågan.

2.3.2 Samordnaren har påverkat kommunernas arbete

I våra intervjuer med kommuner och myndigheter lämnar de både positiva och negativa omdömen om de resultat samordnaren åstadkom. Men alla är överens om att samordnaren skapade stor uppmärksamhet kring sitt arbete mot våldsbejakande extremism och fick ett genomslag i Sveriges kommuner.

Samordnarens strategi har präglat arbetet

Företrädare för samordnaren menar att samordnarens nationella strategi har haft större betydelse för kommunernas arbete än regeringens skrivelse. I de kommunintervjuer vi gjort är det heller ingen som direkt relaterar till regeringens skrivelse.

Att den nationella strategin har haft ett stort genomslag kan tydligt ses genom att nästan alla kommuner har kontaktpersoner eller lokala samordnare för frågor om våldsbejakande extremism. Ett annat tecken på det är att de flesta kommuner tagit fram lägesbilder och handlingsplaner. Av våra intervjuer och enkätsvar framgår att kommunerna i vissa fall uppfattat samordnaren som alltför drivande när det gäller handlingsplaner och lägesbilder. Flera kommuner har ansett att samordnaren inte i tillräcklig utsträckning förstod kommunernas villkor och förutsättningar. Vissa kommuner upplevde till exempel att samordnaren hade för höga förväntningar på hur snabbt arbetet med att ta fram en väl förankrad handlingsplan kunde gå.

I kapitel 4 återkommer vi till en mer detaljerad beskrivning av samordnarens effekter på kommunernas arbete med bland annat handlingsplaner och lägesbilder.

Kommunernas kunskap om våldsbejakande extremism har ökat

Enligt samordnarens slutbetänkande är kommunerna nu mer medvetna om våldsbejakande extremism och har mer kunskap om den. Många kommuner har skapat både en organisation och en struktur som ger förutsättningar att utveckla arbetet i nära samarbete med lokalsamhällets aktörer.

Företrädare för den nationella samordnaren såg tydligt hur kommunernas kunskap om våldsbejakande extremism ökade allteftersom den nationella samordnarens ar-

bete pågick. Under samordnarens sista år ordnades länsstyrelseträffar där alla kommuner i respektive län fick tillfälle att delta i seminarier tillsammans med samordnaren. Det var enligt företrädarna för den nationella samordnaren påtagligt hur mycket kommunernas förståelse för frågan ökat i jämförelse med när samordnaren påbörjade sitt arbete.

Statskontorets enkät visar att många kommunala samordnare och kontaktpersoner märkte att de fick tillgång till mer kunskap under perioden. Nästan alla i intervjuerna menar att deras kunskap om hur våldsbejakande extremism kommer till uttryck har ökat under perioden.

Kunskapshuset hade varierande betydelse för kommunernas arbete

Högskolan i Dalarna har utvärderat samordnarens satsning på kunskapshus.³⁹ Utvärderingen genomfördes efter det att kunskapshuset varit igång i ungefär 1 år. Eftersom kunskapshuset inte funnits så länge valde den som genomförde utvärderingen att presentera en rad iakttagelser och inte utvärdera om kunskapshuset varit en framgångsrik satsning.

I rapporten från Högskolan i Dalarna sägs att det varit svårt att skilja på vad ett kunskapshus gör i förhållande till vad en vanlig lokal samordnare gör. Efter att vi gått igenom rapporten är vårt intryck också att kunskapshusets aktiviteter inte skiljer från sådana som skulle göras av en samordnare i en kommun som har problem med extremism. I normalfallet är det också den lokala samordnaren som har ansvar för kunskapshuset. Högskolan i Dalarna fick uppfattningen att beteckningen kunskapshus i första hand skulle bidra med ett tydligt varumärke för det lokala arbetet mot våldsbejakande extremism.

I våra intervjuer menar Örebro kommun, Borlänge kommun och Göteborgs kommun att samordnarens satsning på kunskapshus medfört en del positiva effekter för kommunerna. Satsningen på kunskapshus har inneburit att man fått extra stöd från samordnaren i form av möjligheter att delta i kurser och nätverksträffar med de andra kommunerna som haft kunskapshus. För Örebro kommun innebar satsningen också att kommunen skapade en fast arbetsgrupp för frågor som rör våldsbejakande extremism. Gruppen består bland annat av samordnaren, socialtjänsten och polisen.

I Borlänge kommun menar man att stödet från den nationella samordnaren gav politisk uppmärksamhet i kommunen. Göteborgs kommun anser att samordnarens initiativ om kunskapshus varit bra, men att det kunde ha varit mer uthålligt och tydligare styrt. Kunskapshuset skulle enligt företrädare från Göteborgs kommun kunna vara regionala och ta hand om samordningen för de mindre kommuner i regionen som själva inte har resurser att samordna arbetet mot våldsbejakande extremism.

³⁹ Högskolan Dalarna (2017). *Att lägga rälsen medan man kör. En utvärdering av kunskapshusets arbete i fyra pilotkommuner – Örebro, Göteborg, Borlänge och Stockholm.*

2.3.3 Mer informationsutbyte än samarbete

De flesta myndigheter som fått uppdrag kopplade till regeringens skrivelse har haft inskrivet i sina uppdrag att de ska samråda med den nationella samordnaren. Myndigheterna har också ingått i samordnarens referensgrupp. Myndigheternas uppfattning om hur denna samverkan fungerat varierar.

Referensgruppen har varit en länk mellan kommuner och myndigheter

Samordnaren skriver i sitt slutbetänkande att referensgruppen har bidragit till fler och bättre kontakter mellan myndigheter och den nationella samordnaren. Samordnaren har också varit en länk mellan den lokala nivån och referensgruppen, där samordnaren kunnat förmedla kommunernas behov till de nationella myndigheterna.

Enligt samordnaren har kontakterna mellan referensgruppen och samordnaren lett till att två vägledningar publicerats. Den ena publicerades inom uppdraget till Socialstyrelsen och var en vägledning för socialtjänstens arbete med återvändare. Den andra vägledningen innehöll riktlinjer för hur Säkerhetspolisen och Polisen skulle dela information med varandra.⁴⁰

Mötena handlade alltmer om individer i riskzonen

I referensgruppen diskuterade man till en början allmänna åtgärder som att exempelvis stärka demokratiska värderingar. Allteftersom antalet personer som reste till och återvändare från krigszoner ökade blev samordnaren, enligt både sin och myndigheternas utsago, mer fokuserad på individer i riskzonen samt problemen med de som återvände, och mindre på demokratifrämjande åtgärder. Det gjorde att myndigheter såsom Medierådet och Forum för levande historia upplevde att de inte hade så mycket att bidra med i referensgruppen.

Samordnaren utnyttjade inte referensgruppens potential

I våra intervjuer med de myndigheter som deltagit i samordnarens referensgrupp lämnade de blandade omdömen om referensgruppen.

Några myndigheter anser att samordnaren kunde ha använt den expertis som fanns representerad i referensgruppen på ett bättre sätt. De 17 möten som samordnaren hade med referensgruppen handlade mer om att samordnaren informerade om vad de planerade att genomföra än om att samordnaren bad referensgruppen om råd. De vi intervjuat säger att de gånger samordnaren stämde av en planerad insats med referensgruppen gav samordnaren referensgruppen mycket kort remisstid. Ett exempel var när referensgruppen skulle lämna synpunkter på samordnarens nationella strategi. Myndigheterna i referensgruppen fick då fyra dagar på sig. Enligt de som vi har intervjuat är detta orimligt kort tid med tanke på de stora organisationer som satt i referensgruppen, exempelvis Polisen och SKL.

⁴⁰ Samordnarens slutbetänkande.

Enstaka myndigheter hade också förhoppningen att samordnaren skulle ha varit det kunskapsbärande navet för alla myndighetsuppdrag. Dessa myndigheter hade bland annat önskat att samordnaren tagit en mer aktiv del i hur de olika myndigheterna genomförde sina uppdrag.

Myndigheterna lyfter också fram positiva erfarenheter av sin medverkan i referensgruppen. De såg sitt deltagande i referensgruppen som ett tillfälle att hålla sig informerade om vad de andra myndigheterna och den nationella samordnaren arbetade med.

Vissa myndigheter, exempelvis Socialstyrelsen, MUCF och Kriminalvården, samverkade också direkt med samordnarens personal utanför ramarna för referensgruppen, bland annat i samband med samordnarens länsstyrelseträffar.

2.3.4 Det kunskapshöjande arbetet har mött vissa hinder

Samordnaren hade i uppdrag att verka för att kommunerna skulle få bättre kunskap om våldsbejakande extremism. Vi har redan konstaterat att kunskapen i kommunerna ökade under perioden. Framför allt ökade kunskapen om hur våldsbejakande extremism visar sig. Statskontoret kan konstatera att det har varit svårare för samordnaren att sprida fungerande arbetssätt och metoder till kommunerna. Att det finns så lite säker kunskap på området har gjort detta arbete svårare för samordnaren. Den kunskap som finns är situationsspecifik och därför svår att översätta från ett sammanhang till ett annat.

Samordnaren har haft en informativ webbplats

Under hela sin verksamhetstid har samordnaren haft en egen webbplats. Efter att samordnaren avslutat sitt arbete uppdaterades inte webbplatsen och den är sedan november 2018 inte längre tillgänglig. På webbplatsen tillhandahöll samordnaren information om:

- alla uppdrag som regeringen gett till olika myndigheter och dessa myndigheters rapporteringar och delrapporteringar
- samordnarens totalt 10 betänkanden och rapporter⁴¹
- metodmaterial och stöd till föräldrar, lärare, socialtjänst och andra
- allt material som tillhör Samtalskompassen
- skrifter från såväl Sverige som andra länder som behandlar frågor om våldsbejakande extremism.

⁴¹ Samordnaren publicerade tre betänkanden: SOU 2017:110, SOU 2017:67 och SOU 2016:92.

Center mot våldsbejakande extremism har ännu inte byggt upp en liknade webbplats. En del kommuner använde därför fram till september/oktober 2018 (då Statskontorets enkät till kommunerna besvarades) fortfarande samordnarens webbplats för att hämta information. Enligt våra enkätsvar var det relativt sällan som kommunerna besökte den. De flesta kommuner besökte webbplatsen en gång i kvartalet eller ännu mer sällan.

Det finns inga generaliserbara arbetssätt att förmedla

Samordnaren har gjort några försök att sprida sätt att arbeta förebyggande mot våldsbejakande extremism. Men detta har varit svårt. Ett av skälen till det har varit att det inte finns några forskningsbaserade metoder eller arbetssätt mot våldsbejakande extremism som fungerar för många olika typer av aktörer. Det förebyggande arbetet är fortfarande ganska starkt kopplat till specifika situationer och praktisk kunskap som är kopplad till unika situationer. Den typen av praktisk kunskap är svår att använda i andra typer av situationer. Det har begränsat hur bra samordnaren har kunnat utföra denna del av sitt uppdrag.

En omständighet som verkar ha gjort samordnarens arbete svårare är att det finns många olika uppfattningar om vad som är det mest effektiva sättet att förebygga våldsbejakande extremism. Det handlar bland annat om olika uppfattningar om hur intensivt man bör arbeta i olika delar av preventionspyramiden. Medan vissa anser att man bör fokusera arbetet på grogrunder och demokratifrämjande arbete, anser andra att arbetet tydligare bör vara inriktat mot radikaliserade extremister. Samordnaren hamnade därmed i kläm mellan olika åsikter om vad målet med det förebyggande arbetet är, och att andra aktörer trodde att den ena inriktningen skulle utesluta eller tränga undan den andra.

Kommunerna har haft olika nytta av Samtalskompassen

Enligt samordnarens slutbetänkande har ett flertal kommuner haft nytta av Samtalskompassen i sitt arbete. Samordnaren blev också ofta kontaktad av personer som vill ha vägledning i hur de kunde använda materialet. En av styrkorna med Samtalskompassen är att det går att tillgodogöra sig materialet utan någon förberedande föreläsning eller utbildning.

Men våra intervjuer pekar på att kommunerna tycker att Samtalskompassen är för omfattande, och att vissa kommuner tycker att den ligger på en nivå som är för självklar och enkel. Andra intervjuade tycker att det finns delar i Samtalskompassen som har dåligt stöd i forskning, exempelvis riskprofileringen.

2.3.5 Förhoppningar som samordnaren inte kunnat infria

Samordnarens direktiv har på sätt och vis varit tudelat. Å ena sidan skulle samordnaren arbeta med förebyggande åtgärder, å andra sidan ingick myndigheter som i större utsträckning arbetar med förhindrande åtgärder i samordnarens referensgrupp. Detta kan ha skapat överdrivna förhoppningar om vilka resultat samordnaren skulle kunna åstadkomma.

Inte samordnarens ansvar att förhindra terrorism

Under sin verksamhetstid fick samordnaren en del kritik för att samordnaren inte gjorde tillräckligt mycket för att motverka extremism, och att det som gjordes borde göras annorlunda.⁴² Samordnaren fick till och med kritik för sådant som samordnaren rimligtvis inte hade ansvar för att åtgärda, såsom enskilda försök till terrorhandlingar.

Samordnaren såg sin roll som att i högre grad aktivera en väsentligt större del av samhällets samlade resurser än enbart de som går till brottsbekämpning. Meningen var att dra nytta av de olika förmågor samhället hade för att stärka demokratin, och därigenom motverka att personer hamnade i miljöer där de kom i kontakt med våldsbejakande extremism.⁴³

Kunskapshusen måste göra svåra avvägningar

Enligt den utvärdering Högskolan i Dalarna gjorde av kunskapshusen finns en spänning mellan sociopolitiska dimensioner, det vi i denna rapport valt att kalla demokratistärkande eller demokratifrämjande, och säkerhetspolitiska dimensioner i den förebyggande verksamheten. Det finns en allmän förväntan på att kunskapshusen ska arbeta med båda perspektiven, även om det sociopolitiska är den primära inriktningen. Men kunskapshusen har dragits in i mer akuta delar av individärenden, som ibland även ska hanteras av de rättsvårdande myndigheterna.

Utvärderingen av kunskapshusen pekar även på att termen ”våldsbejakande” öppnar upp för svåra gränsdragningar. Det är svårt att bedöma vilka personer kunskapshusen eller de lokala samordnarna ska intressera sig för. Det är inte olagligt att ha extrema åsikter. Men utvärderingen påpekar att det samtidigt finns en allmän förväntan på att kunskapshusen ska ha uppsikt över personer med extrema åsikter som riskerar att bli våldsutövare.⁴⁴ Att ha ideologiska miljöer under uppsikt innebär att kommunen riskerar att inkräkta på individers grundlagsskyddade rättigheter, som exempelvis åsiktsfriheten. På vissa sätt anser Högskolan i Dalarna att det vore enklare att använda termen våldsutövande extremism, eftersom det är ett tydligt olagligt beteende.

Ett annat problem är hur kunskapshusen ska hantera känslig information. De lägesbilder som kunskapshusen tar fram kan beröra enskilda individers åsikter. Sådan information kan bli svår för kommunen att hantera och agera på. För det krävs ett

⁴² SOU 2017:110.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Högskolan Dalarna (2017). *Att lägga rälsen medan man kör. En utvärdering av kunskapshusens arbete i fyra pilotkommuner – Örebro, Göteborg, Borlänge och Stockholm*, sid. 66.

utbyte med polisen. I vissa fall har kunskapshusen ett bra utbyte med Polisen, i andra fall har man det inte.

2.4 Center mot våldsbejakande extremism

Under 2016 bedömde regeringen att det även i fortsättningen skulle krävas en nationell samordning av olika insatser (dir 2016:43), det vill säga även efter det att samordnarens uppdrag tog slut. Under hösten 2017 fick Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att förbereda inrättandet av ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism.⁴⁵ För att genomföra uppdragets beviljades Brå 2 miljoner kronor. Brå förbrukade knappt 1,3 miljoner kronor.

Centret påbörjade sin verksamhet i samband med att den nationella samordnaren avslutade sin. Centrets verksamhet är organisatoriskt skild från Brå:s övriga verksamhet. Enligt Brå:s instruktion ska centret:

- Främja utvecklingen av förebyggande arbete på nationell, regional och lokal nivå
- verka för att samordningen och effektiviteten i det förebyggande arbetet blir bättre
- ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om att förebygga våldsbejakande extremism
- samla och sprida kunskap om förebyggande av våldsbejakande extremism baserad på forskning och beprövad erfarenhet, samt verka för ett kunskapsbaserat arbetssätt.⁴⁶

Uppgifterna skiljer sig inte mycket från de som samordnaren hade.

2.4.1 Centret kommer att arbeta både brett och mer fokuserat

Centret har under första halvan av 2018 rekryterat medarbetare och påbörjat arbetet med att ta fram en strategisk arbetsplan. Exakt hur verksamheten ska vara inriktad är alltså inte bestämt i alla delar. För närvarande arbetar centret med att ta fram en handbok för det förebyggande arbetet som ska riktas till yrkesverksamma i kommuner och myndigheter. Enligt företrädare för centret behöver kommunerna ha tillgång till mer och bättre allmän information om våldsbejakande extremism, information som riktar sig till alla kommuner. De kommuner som har större problem med våldsbejakande extremism behöver också mer specifika kunskaper om detta. Centret har också ett mer löpande samarbete med de kommuner som har större problem med våldsbejakande extremism än med övriga kommuner. Centret arbetar

⁴⁵ Ju2017/07399/KRIM.

⁴⁶ Förordning (2016:2101) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

också med att etablera ett myndighetsnätverk som består av bland annat Skolverket, Socialstyrelsen, Polisen och Kriminalvården, precis som samordnaren gjorde. Några träffar har redan genomförts.

2.5 Sammanfattande analys

Samordnaren utförde mycket under sin verksamhetstid, men inte allt gav resultat.

2.5.1 Regeringens styrning präglad av hög förväntan

Regeringens mål med samordnaren var att den skulle vara operativ, strategisk och utredande. De fyra direktiven till samordnaren kom i tät följd, som en konsekvens av det förändrade omvärldsläget. Utöver det första direktivets grunduppdrag om att bland annat skapa strukturer för samverkan så skulle samordnaren också driva på särskilda satsningar som bland annat en orostelefon, anhörigstöd, avhopparverksamhet och kommunala handlingsplaner. Intrycket från de många direktiven är att samordnaren skulle engagera sig i fler frågor efterhand.

Det fanns vissa förväntningar på att samordnaren skulle förhindra terrorism, något som inte varit regeringens syfte med samordnarens arbete. Direktiven öppnar för två olika inriktningar i det förebyggande arbetet. I det första direktivet skrev regeringen vilka myndigheter samordnaren skulle arbeta med. Dessa myndigheter företrädde dels en allmänt demokratistärkande inriktning, dels en inriktning mot att med polisiära metoder förhindra extremism. De två olika inriktningarna har sannolikt påverkat vilka förväntningar övriga samhället hade på samordnaren.

2.5.2 Samordnaren genomförde sina uppdrag med handlingskraft

Samordnaren har åstadkommit mycket på kort tid. Arbetet har dels inneburit operativa initiativ såsom att inrätta kunskapshus, dels utredande såsom att skriva betänkanden. Samordnaren har arbetat på nationell, regional och lokal nivå. Samordnaren har jobbat allmänt vägledande mot kommuner, till exempel via handledningar för lägesbilder och handlingsplaner, men också rådgivande i enskilda fall. Samordnaren har ordnat utbildningar och vidareutvecklat konkreta åtgärder såsom Samtalskompassen.

Samordnarens handlingskraft var avgörande för att arbetet under åren gav resultat. Men handlingskraften gjorde också vissa myndigheter och kommuner frustrerade. Det finns exempel på myndigheter som anser att samordnaren drev igenom saker utan att tillräckligt väl förankra arbetet hos referensgruppen. Referensgruppen blev ett forum för att dela information snarare än en rådgivande instans. De demokrati-främjande myndigheterna upplevde också att de hade mindre att bidra med i takt med att tilläggsdirektiven gjorde samordnarens arbete mer inriktat mot riskfaktorer och individer som var involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer.

Det finns även exempel på kommuner som anser att samordnaren inte i tillräcklig utsträckning förstod vilka villkor och förutsättningar kommunerna har.

2.5.3 Samordnaren har åstadkommit blandade resultat

Samordnarens främsta uppgifter har varit att sätta den våldsbejakande extremismen på agendan för de inblandade aktörerna, skapa organisatoriska strukturer för det nationella och lokala arbetet mot våldsbejakande extremism, samt att höja bland annat kommunernas kunskap om hur våldsbejakande extremism kan förebyggas.

Engagerade och involverade kommuner

Samordnarens verksamhet har bidragit till att arbete mot våldsbejakande extremism pågår i många kommuner. Därmed har samordnaren uppfyllt ett av sina syften – att skapa legitimitet för dessa frågor lokalt. Från att bara ett fåtal kommuner hade en lägesbild och en handlingsplan år 2016 har de flesta kommuner nu sådana. Det finns också samordnare eller kontaktpersoner för våldsbejakande extremism i alla kommuner, och 75 procent av kommunerna uppger att den nationella samordnarens arbete varit till nytta för kommunerna.

Stor utmaning att hitta fungerande sätt att arbeta förebyggande

Samordnarens arbete med att höja kunskaperna om våldsbejakande extremism bör bedömas mot bakgrund av att det inte finns bevisat effektiva metoder för att arbeta förebyggande mot våldsbejakande extremism. Många säger att Samtalskompassen i praktiken har varit både för omfattande och för enkel. Kunskapshuset har haft ett oklart mervärde. Det förebyggande arbetet bygger än så länge främst på antaganden om vad som borde fungera samt kunskaper som personer som under lång tid arbetat med detta har samlat på sig om vad de tycker fungerar i praktiken.

Det har funnits vissa förväntningar på samordnaren som har varit svåra att uppfylla. Samordnaren fick ibland kritik för att inte i tillräcklig stor utsträckning förhindra terrorism. Men samordnarens uppdrag har huvudsakligen gått ut på att förbättra samhällets förmåga att förebygga våldsbejakande extremism, vilket inte är lika långtgående som att förhindra terrorism. Gränsen mellan åtgärder för att förebygga våldsbejakande extremism och åtgärder för att förhindra terrorism är inte i alla lägen enkel att dra. Enligt sina direktiv skulle samordnaren arbeta förebyggande för att minska grogrunderna för våldsbejakande extremism, men också sprida fungerande arbetssätt för att hindra att personer hamnar i våldsbejakande extremism och underlätta för dem att lämna den om de hamnat där. Att underlätta för personer att lämna kan även tolkas som en åtgärd för att förhindra terrorism. Men regeringen har understrukt samordnarens förebyggande inriktning, och samordnaren tycks inte ha uppfattat direktiven på något annat sätt. Men regeringen och samordnaren har inte varit ensamma om att ha inflytande över vilka förväntningar som funnits på samordnaren.

3 Myndigheterna

I detta kapitel redovisar vi resultatet av de åtgärder som olika myndigheter genomfört inom ramen för regeringens skrivelse. Vi har delat upp kapitlet i ett inledande avsnitt om regeringens styrning av åtgärderna, ett avsnitt om hur myndigheterna genomfört åtgärderna och ett avsnitt om vad åtgärderna fått för resultat. Vi avslutar varje avsnitt med Statskontorets sammantagna bedömning.

Vi har grupperat myndigheterna efter vad vi bedömt vara de huvudsakliga syftena med respektive uppdrag. Den första gruppen myndigheter har haft uppdrag där syftet varit att öka olika yrkesgruppers kunskaper om våldsbejakande extremism. Den andra gruppen av myndigheter har haft ett mer allmänt uppdrag att främja demokratin, och den tredje gruppen myndigheter har haft uteslutande kunskapshöjande uppdrag som riktat sig till en bred krets av målgrupper. Avsnitten om regeringens styrning, hur myndigheterna genomfört åtgärderna och vilka resultat som åtgärderna har fått följer vår gruppering av myndigheterna. Vi redovisar Segerstedtinstitutet separat, eftersom institutet utfört uppdrag som passar in i flera av ovannämnda grupper.

Som framgått i kapitel 1 har vi definierat vad som är en ändamålsenlig åtgärd. Den definitionen har överförts till ett bedömningsschema där vi för var och en av åtgärderna bedömt bland annat:

- Om regeringen anger syften som stämmer väl överens med målen i skrivelsen (avsnitt 3.1)
- om regeringens styrning och hur myndigheterna genomfört åtgärderna har utgått från kunskap på området, vilket kan vara både forskning och praktiska erfarenheter (avsnitt 3.1 och 3.2)
- om myndigheterna har åstadkommit resultat i linje med uppdragen, till exempel rapporter, vägledningar och utbildningar där det går att koppla innehållet till uppdragens syften (avsnitt 3.3)
- i vilken utsträckning myndigheten spridit resultatet till relevanta målgrupper, till exempel olika yrkesgrupper inom kommunal verksamhet (avsnitt 3.3)
- i vilken utsträckning målgrupperna påverkats och agerat i enlighet med de resultat som spridits (avsnitt 3.3).

3.1 Regeringens styrning

I det här avsnittet beskriver vi först regeringens styrning av myndigheterna. Därefter följer Statskontorets bedömning av regeringens styrning av myndigheterna. Åtgärdernas finansiering har redovisats i kapitel 1, tabell 1.

3.1.1 Stöd till olika yrkesgrupper

Regeringen har gett uppdrag till Socialstyrelsen, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och MUCF för att öka olika yrkesgruppers kunskaper om våldsbejakande extremism. Därutöver har regeringen under perioden 2014–2017 beviljat MUCF 40,9 miljoner kronor som myndigheten skulle fördela som bidrag till organisationer som värnar demokratin mot våldsbejakande extremism.

Tanken har varit att de yrkesgrupper som kan komma i kontakt med personer som riskerar att dras in i våldsbejakande extremistiska miljöer ska vara bättre rustade för att hantera sådana frågor.

Socialstyrelsen skulle stärka kommunernas socialtjänst

Socialstyrelsen har fått tre uppdrag.⁴⁷ Alla tre uppdragen har gått ut på att ta fram kunskapsunderlag som ska vägleda socialtjänstens arbete med personer som riskerar att bli inblandade eller redan är inblandade i våldsbejakande extremism.

I det första uppdraget skulle Socialstyrelsen kartlägga socialtjänstens erfarenheter av våldsbejakande extremism och ta fram ett stöd för socialtjänsten. Uppdraget resulterade i en vägledning. Det andra uppdraget gick ut på att ytterligare anpassa vägledningen till socialtjänstens behov. I detta uppdrag tog Socialstyrelsen fram ett utbildningsmaterial. Under åren då arbetet pågick stod det klart att individer som rest till krigsområden utomlands var på väg att återvända till Sverige, ibland efter att ha deltagit i strider. Det tredje uppdraget gick ut på att ta fram en nationell vägledning för socialtjänstens arbete med dessa personer som återvände från krigsområden och ärenden som rör individer i andra extremistiska rörelser än återvändarnas.

Gemensamt för uppdragen 2016 och 2017 är också att Socialstyrelsen skulle sprida resultatet av sitt arbete till kommunernas socialtjänst. I uppdraget 2017 ingick också att sprida vägledningen till andra aktörer än socialtjänsten.

Kriminalvårdens och Statens institutionsstyrelses uppdrag liknar varandra

Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse har fått två uppdrag var.⁴⁸ Uppdragen liknar varandra. I de första uppdragen skulle båda myndigheterna kartlägga metoder och arbetssätt som kan användas i arbetet för att förebygga våldsbejakande

⁴⁷ Ku2015/01385/D; Ku2016/02295/D; Ku2017/01469/D.

⁴⁸ Ju2015/05232/KRIM; Ju2016/06988/KRIM; Ku2015/01386/D; Ku2016/02296/D.

extremism hos Kriminalvårdens klienter respektive bland ungdomar i särskilda ungdomshem.

Det andra uppdraget till Kriminalvården gick ut på att utveckla och långsiktigt förankra arbetet mot våldsbejakande extremism i Kriminalvården. Arbetet skulle bygga vidare på de behov myndigheten identifierat i kartläggningen. Det andra uppdraget till Statens institutionsstyrelse var att arbeta vidare med de behov myndigheten identifierade i kartläggningen. I uppdraget ingick även att förstärka arbetet med demokrati och mänskliga rättigheter i myndighetens skolundervisning.

I november 2017 beslutade regeringen att förlänga det andra uppdraget till Kriminalvården.⁴⁹ Myndigheten kommer därmed att slutgiltigt återrapporera detta uppdrag först i april 2020.

Både Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse har uppfattat uppdragen som relevanta.

MUCF skulle utveckla kommunernas och det civila samhällets förmåga att arbeta mot våldsbejakande extremism

MUCF har fått tre uppdrag. Det första uppdraget finns i MUCF:s regleringsbrev för 2015–2017, och uppdrar åt MUCF att ge bidrag till organisationer som värnar demokratin. Bidragen är förordningsstyrda och skulle ges till verksamhet som arbetar för att minska antalet aktiva inom våldsbejakande extremiströrelser.⁵⁰

I juni 2015 fick MUCF sitt andra uppdrag. Det gick ut på att utveckla genusperspektivet i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.⁵¹ Det tredje uppdraget fick myndigheten i regleringsbrevet för 2017. Uppdraget handlade om att ta fram och sprida en vägledning för hur kommuner och det civila samhällets organisationer kan samverka i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

MUCF uppfattade de båda senare uppdragen som relevanta utifrån myndighetens ansvarsområde och kunskaper. Uppdragen och finansieringen av dem innebar enligt de intervjuade att mycket skulle klaras av på kort tid. Uppdragen gav inte heller förutsättningar för den långsiktighet som myndigheten ansåg vara viktig för att upprätthålla kontakter med myndighetens målgrupper och långsiktigt kunna driva frågor gentemot dem.

3.1.2 Myndigheter som främst främjat demokratin

I regeringens satsning ingår en grupp myndigheter med ett mer allmänt demokrati-främjande grunduppdrag, nämligen Forum för levande historia, Myndigheten för

⁴⁹ Ju2017/08663/KRIM.

⁵⁰ SFS 2011:1508.

⁵¹ KU2015/01868/D.

stöd till trossamfund⁵² och Statens medieråd. Dessa myndigheter har fått uppdrag som syftar till att mer allmänt öka medvetenheten kring demokrati- och värdegrundsfrågor.

Forum för levande historia och Medierådet ska nå elever

Forum för levande historia fick i januari 2015 i uppdrag att genomföra en stor utbildningsinsats mot främst barn och unga om olika former av rasism och intolerans.⁵³ Regeringen har senare utvidgat uppdraget till att även gälla andra yrkesgrupper som i sin verksamhet eller myndighetsutövning kan komma i kontakt med rasism samt förlängt uppdraget till 2019.⁵⁴ Medierådet har fått tre uppdrag⁵⁵ som alla har haft fokus på att förbättra barn och ungas medie- och informationskunnighet, MIK.

Forum för levande historias utbildningsinsats ska bidra till att skapa ett jämlikt samhälle präglad av respekt för alla människors lika värde och rättigheter, och till att främja demokratin. Målet är att nå ut till alla elever i grund- och gymnasieskolan.⁵⁶

Uppdragen till Medierådet har handlat om att sprida det digitala utbildningsmaterialet *MIK för mig*, samt utveckla och sprida kampanjen No Hate Speech Movement. *MIK för mig* har Medierådet tagit fram inom ramen för regeringens tidigare åtgärder för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.⁵⁷ Syftet med utbildningsmaterialet är bland annat att förbättra barn och ungas förmåga att tänka källkritiskt, och att ge dem verktyg att ifrågasätta antidemokratiska och våldsbejakande budskap. *MIK för mig* bör enligt regeringens uppdrag nå lärare i grundskolan och gymnasieskolan som undervisar i samhällskunskap och historia, men kan även spridas till fritidsledare och det civila samhällets organisationer. No Hate Speech Movement är en kampanj som Europarådet driver för att förebygga näthat bland unga. Medierådet har arbetat med kampanjen sedan 2013. Medierådet skulle som en del av uppdraget i regeringens skrivelse utveckla kampanjen till att omfatta även insatser för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism genom att stärka barn och ungdomars medie- och informationskunnighet.

⁵² Fram till 30 juni 2017 hette myndigheten Nämnden för statligt stöd till trossamfund.

⁵³ Ku2015/319/KA.

⁵⁴ Ku2016/01672/DISK.

⁵⁵ Ju2014/4192; Ku2015/01869/D; *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 6:1 Allmänna val och demokrati*.

⁵⁶ Ku2016/01672/DISK.

⁵⁷ Skr. 2014/15:144.

Myndigheten för stöd till trossamfund ska i dialog med trossamfunden stärka deras demokratiarbete

Myndigheten för stöd till trossamfund har fått ett eget uppdrag.⁵⁸ Myndigheten har också haft i uppdrag att medverka i Totalförsvarets forskningsinstitutets (FOI) uppdrag att kartlägga och analysera våldsbejakande extremistisk propaganda. Detta tar vi upp i samband med att vi beskriver hur Totalförsvarets forskningsinstitut har genomfört uppdraget.

Myndigheten för stöd till trossamfund fick det egna uppdraget i sitt regleringsbrev för budgetåret 2015. Regeringen har sedan förlängt uppdraget i regleringsbreven för 2016, 2017 och 2018.⁵⁹ Som en del av uppdraget ska myndigheten stärka dialogen med trossamfunden för att stimulera deras arbete med demokratifrågor. Myndigheten ska här ha ett särskilt fokus på kvinnor och ungdomar. I uppdraget ingår även att stödja de trossamfund som vill utveckla sitt arbete för att värna demokrati mot våldsbejakande extremism, och stimulera deras stöd till ungdomar, föräldrar och anhöriga.

3.1.3 Myndigheter med uppdrag att ta fram ny kunskap

Barnombudsmannen och Totalförsvarets forskningsinstitut har fått varsitt uppdrag kopplat till skrivelsen.⁶⁰ Myndigheterna har huvudsakligen haft uppdrag att ta fram ny kunskap. Båda fick sina uppdrag 2016. Myndigheterna hade tidigare inte haft uppdrag om förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism.

Regeringen ville med båda uppdragen höja kunskapen om vissa företeelser som är kopplade till våldsbejakande extremism. Regeringen pekade i uppdraget till Totalförsvarets forskningsinstitut på att internet fyller en särskilt betydelsefull roll för de extremistiska miljöerna att samordna och utveckla sina verksamheter. Totalförsvarets forskningsinstitut skulle göra kvantitativa kartläggningar och analyser av den våldsbejakande extremistiska propaganda som sprids via internet i Sverige. Målgruppen för Totalförsvarets forskningsinstituts rapporter var alla som är intresserade av digitala aspekter av propaganda, vilket inkluderar andra forskare, berörda yrkesgrupper och det civila samhället.

Regeringen refererade i uppdraget till Barnombudsmannen till att barn och unga i Sverige idag har erfarenheter från krigsområden och våldsbejakande extremism på ett sätt som tidigare inte varit fallet. Barnombudsmannen skulle genom sitt uppdrag bidra till att myndigheter, kommuner och andra aktörer som arbetar med barn får

⁵⁸ *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Nämnden för statligt stöd till trossamfund.*

⁵⁹ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Nämnden för statligt stöd till trossamfund; Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Nämnden för statligt stöd till trossamfund; Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för stöd till trossamfund.*

⁶⁰ Ku2016/02294/D; Ku2016/01373/D.

bättre kunskaper om barns erfarenheter av att personer reser från Sverige till konfliktområden.

I båda myndigheternas uppdrag ingick att samråda och samverka med många andra aktörer. Det har ingått i Totalförsvarets forskningsinstituts uppdrag att delta i nationella och internationella möten och konferenser.

3.1.4 Uppdraget till Göteborgs universitet

Göteborgs universitet inrättade Segerstedtinstitutet sommaren 2015. Regeringen hänvisade till inrättandet av institutet som en enskild åtgärd i skrivelsen.⁶¹ Regeringen har senare gett universitetet ytterligare medel och mer specifika uppdrag.⁶² Göteborgs universitet ska enligt uppdraget i regleringsbrevet utveckla och sprida kunskaper och metoder för att minska rekryteringen till våldsbejakande rörelser och till rasistiska organisationer.

Regeringen angav 2015 ingen specifik målgrupp för universitetets arbete. Enligt uppdraget skulle arbetet leda till att rekryteringen till våldsbejakande ideologier och rörelser samt till rasistiska organisationer minskar.⁶³ Pedagoger och andra praktiker som jobbar nära ungdomar har hela tiden också varit målgrupper för den metod Segerstedtinstitutet sprider.

När regeringen gav Göteborgs universitet ytterligare medel för uppdraget och till institutets verksamhet nämnde regeringen tydligare uttalade målgrupper.⁶⁴ Arbetet skulle framför allt ta sikte på unga människor som befinner sig i våldsbejakande extremism eller i gränslandet till sådan. Enligt uppdraget från 2016 ska institutet också stärka yrkesgrupper som arbetar med riskgrupper. Detta handlar om lärare och pedagoger, samt i viss mån andra yrkesgrupper som arbetar nära ungdomar. Segerstedtinstitutet ska också arbeta för att ta fram ny kunskap, samt med mer specifika uppdrag, som att anordna en forskarkonferens.

3.1.5 Statskontorets bedömning av regeringens styrning

I regeringens uppdrag framgår oftast tydligt hur uppdragen relaterar till målen i skrivelsen. I vissa uppdrag framgår det mer än i andra. Några myndigheter ser ingen självklar koppling mellan den egna verksamheten och våldsbejakande extremism. Regeringen har även gett förutsättningar för samverkan genom att peka ut specifika partners som myndigheterna ska samverka med i uppdragen. Uppdragen utgår ofta från någon form av kunskap, antingen allmän kunskap om utbredningen

⁶¹ Skr 2014/15:14, s. 34–35.

⁶² *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 6:1 Allmänna val och demokrati.*

⁶³ *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Göteborgs universitet, 2015.*

⁶⁴ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 6:1 Allmänna val och demokrati.*

av våldsbejakande extremism, eller mer specifik kunskap, till exempel tidigare kartläggningar eller forskningsöversikter.

Många uppdrag går lätt att koppla till de övergripande målen

Statskontoret bedömer att regeringens uppdrag till Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen är tydligt kopplade till det övergripande målet för regeringens åtgärder. Uppdragen följer samma mönster. Myndigheterna skulle först göra en kartläggning för att få kunskap om behoven och därefter använda kunskaperna från kartläggningarna i myndighetens arbete mot klienter som har extremistiska tendenser.

Uppdragens målgrupp är tydlig. I Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse är det myndigheternas personal som är målgruppen. I Socialstyrelsens fall är det kommunernas socialtjänst. Vårt intryck från intervjuerna är att myndigheterna också uppfattat uppdragen som tydliga. Statskontoret bedömer att de syften regeringen pekat ut för uppdragen att ta fram ny kunskap stämmer väl överens med det kunskapshöjande målen i skrivelsen.

Uppdraget till Göteborgs universitet täcker in stora delar av de övergripande målen regeringen angivit i skrivelsen. Uppdraget till universitetet har innehållit många delar, såsom att öka kompetensen hos yrkesgrupper, verka demokratifrämjande samt ta fram ny kunskap. Regeringen har i uppdraget till Göteborgs universitet haft högt ställda förväntningar på vad institutet skulle kunna åstadkomma, precis som med uppdraget till den nationella samordnaren.

Andra uppdrag har haft mindre uppenbara kopplingar

Uppdragen till MUCF går inte lika uppenbart att koppla till att stärka olika yrkesgruppers kunskap om våldsbejakande extremism. I uppdragen till MUCF om att dela ut bidrag och ge vägledning preciserar regeringen inte målgrupperna mer än att de ska finnas i kommunerna och det civila samhället. Men vi tolkar uppdragen som att de åtminstone indirekt syftar till att öka kompetensen hos de personer som arbetar med frågor anknutna till våldsbejakande extremism inom kommunerna och det civila samhället. Det uppdraget MUCF fick att komplettera en handbok för våldsförebyggande arbete är i sig tydligt när det gäller vad myndigheten ska göra, men målgruppen är mer otydlig. Handboken riktar sig till en bred krets av personer inom staten, landstingen, kommunerna och det civila samhället.

De demokratifrämjande myndigheterna har inte haft en självklar plats i regeringens förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism. Statskontoret menar att styrningen av uppdragen inte heller har varit helt tydlig i och med att skrivelsen mot våldsbejakande extremism och handlingsplanen mot rasism delvis handlat om samma saker.⁶⁵ Exempelvis nämns Forum för levande historias utbildningsinsats och

⁶⁵ Kulturdepartementet (2016). *Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*. Bilaga till beslutsärende 5. 2016-11-24.

Medierådets No Hate-kampanj som åtgärder även inom handlingsplanen mot rasism. Personer som vi har intervjuat säger att detta gränsdragningsproblem gjort det svårare att veta vad myndigheten ska ha för roll inom respektive handlingsplan.

Uppdragen till de demokratifrämjande myndigheterna Forum för levande historia och Medierådet har varit tydligt uttryckta på så sätt att myndigheterna genom demokratifrämjande åtgärder ska bidra till att göra samhället mer motståndskraftigt mot angrepp på demokratin. Men det har inte varit självklart för dessa myndigheter att deras demokratifrämjande arbete är kopplat till det förebyggande arbetet mot just våldsbejakande extremism. En av intervjupersonerna menar exempelvis att det inte är tydligt vilken roll de demokratifrämjande myndigheterna är tänkta att ha i arbetet mot våldsbejakande extremism, särskilt under perioder då arbetet varit mer inriktat mot individer i riskzonen och problematiken kring personer som återvänder från krigszoner. Exempelvis menar Forum för levande historia att deras enda egentliga koppling till våldsbejakande extremism är att deras uppdrag är en åtgärd i regeringens skrivelse. Våldsbejakande extremism nämns inte i det uppdrag Forum för levande historia fått. Ytterligare en orsak till att dessa myndigheter inte upplevt att deras uppdrag varit tydligt kopplade till arbetet mot våldsbejakande extremism kan vara att ingen av de demokratifrämjande myndigheterna har haft det inskrivet i sina uppdrag att de ska samverka med den nationella samordnaren.

Regeringen har ibland pekat ut väl breda målgrupper

Statskontoret anser att det sannolikt varit bättre om regeringen hade haft en tydligare plan för vilka som är målgrupp för några av uppdragen. Breda målsättningar för uppdragen har ibland medfört att de gällt flera och allmänna målgrupper. Till exempel är målgruppen kommuner mycket bred.

Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen har varken flera eller allmänna målgrupper. Målgruppen för Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse är myndigheternas personal, och målgruppen för Socialstyrelsen är kommunernas socialtjänster.

Uppdragen har nästintill genomgående uppmuntrat till samverkan

Gemensamt för alla uppdrag är att de pekar ut ett stort antal myndigheter som den myndighet som fått ett uppdrag ska samverka med när myndigheten genomför uppdraget. På så sätt har regeringen skapat förutsättningar för att nå skrivelsens mål om en mer effektiv samverkan mellan myndigheter. I några fall har samverkan varit till uppenbar hjälp, som exempelvis det stöd Barnombudsmannen och Totalförsvarets forskningsinstitut hade av expertisen från Myndigheten för stöd till trossamfund.

Regeringen ofta mån om att arbetet ska bygga på fördjupad kunskap

Ett av våra bedömningskriterier är om regeringens styrning och myndigheternas genomförande har utgått från kunskap på området, såväl forskning som praktiska erfarenheter. Vi kan se att regeringen i många fall gett myndigheterna uppdrag som

inneburit att de ska ta fram kunskapsöversikter som relaterar till deras verksamhetsområde. De tydligaste exemplen på detta är uppdragen till Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse. En del av Medierådets material är grundat i ett material de tagit fram tidigare. Även uppdragen till Barnombudsmannen och Totalförsvarets forskningsinstitut pekar mot att åtgärder ska bygga på kunskap. Regeringen skriver att uppdragens huvudsakliga syften har varit att ta fram kunskap att grunda framtida åtgärder på.

Alla uppdrag kan stärka relevanta faktorer

Samtliga av regeringens uppdrag har haft som mål att stärka faktorer som är relevanta i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Uppdragen har också haft som mål att göra det tydligt vem som kan göra vad i det förebyggande arbetet, och att förbättra samverkan, något som bör kunna öka förutsättningarna för ett effektivt förebyggande arbete.

Myndigheterna som stöder yrkesgrupperna har förutsättningar att stärka en rad faktorer som kan bidra till samhällets motståndskraft. Myndigheterna kan öka målgruppernas förmåga att uppfatta tecken på våldsbejakande extremism, men också de faktorer som forskarna kallar social omsorg och trygghet. Den kunskap som Barnombudsmannen och Totalförsvarets forskningsinstitut fick i uppdrag att ta fram kan också bidra till att målgrupperna får bättre förutsättningar att se och reagera på risker. De demokratifrämjande myndigheterna kan också göra personer mer delaktiga i demokratin och göra att de känner sig tryggare. På så sätt ska individer bättre kunna stå emot antidemokratiska budskap.

3.2 Myndigheternas genomförande av uppdragen

I det här avsnittet beskriver vi hur myndigheterna har genomfört uppdragen. Därefter följer Statskontorets bedömning av hur myndigheterna genomfört uppdragen.

3.2.1 Myndigheter som främst stött olika yrkesgrupper

Statskontoret har intervjuat företrädare för samtliga myndigheter som haft uppdrag att arbeta förebyggande mot våldsbejakande extremism. Myndigheterna har generellt kunnat genomföra uppdragen utan större problem, men de har också stött på vissa utmaningar. Vissa myndigheter har exempelvis upplevt resurserna som för knappa för att de ska kunna sprida sitt material till alla som skulle ha nytta av det.

Socialstyrelsens vägledning och utbildning har en praktisk inriktning

Socialstyrelsen lyfter särskilt fram tre material som de tagit fram som ett resultat av de uppdrag myndigheten fått.⁶⁶ Dessa material är en vägledning, ett utbildningspa-

⁶⁶ Socialstyrelsen (2018). *Våldsbejakande extremism – Stöd till socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer*;

ket och en studiehandledning och alla tre finns tillgängliga på Socialstyrelsens nät-baserade Kunskapsguide. Såväl vägledningen 2016 som vägledningen 2018 bygger på kunskap som Socialstyrelsen hämtat från kommuner som arbetat praktiskt med våldsbejakande extremism. Därutöver har Socialstyrelsen publicerat uppföljningar av kommunernas arbete med våldsbejakande extremism.⁶⁷

Kartläggningar ledde inte till några grundläggande förändringar

Kriminalvårdens kartläggning visade att myndigheten redan hade goda förutsättningar att arbeta effektivt mot våldsbejakande extremism. Statens institutionsstyrelses kartläggning visade att det förekom väldigt lite våldsbejakande extremism på myndighetens boenden. Samtidigt bedömde myndigheten att antalet ungdomar med denna problematik sannolikt kommer öka under de kommande åren.

De etablerade underrättelsemetoder och behandlingsorienterade insatser som Kriminalvården använder kan också tillämpas mot våldsbejakande extremism.⁶⁸ Målet för myndigheten har därför varit att integrera kunskap om våldsbejakande extremism i myndighetens alla delar.⁶⁹ Utöver återrapporeringen av uppdraget publicerade Kriminalvården även den kunskapsöversikt som arbetet utgår från.⁷⁰ På liknande sätt har Statens institutionsstyrelse använt de behov som identifierades i kartläggningen för att arbeta med att utveckla kompetensen kring våldsbejakande extremism inom ungdomsvården och förstärka demokratiarbetet i myndighetens skolverksamhet.

Kriminalvården arbetar vidare med frågan, bland annat för att höja kunskapen om våldsbejakande extremism i hela organisationen. Det har inneburit en utbildningsinsats vid Kriminalvårdens huvudkontor. Men det har också förts diskussioner inom myndigheten om hur man tänkt ta sig an uppdraget att öka beredskapen för att arbeta med personer som återvänder från krigszoner.

Statens institutionsstyrelse har tagit fram en webbutbildning om våldsbejakande extremism. Den finns på myndighetens intranät och är riktad till all personal. För att förstärka demokratiarbetet i myndighetens skolverksamhet har myndigheten använt Medierådets material *MIK för mig*. Myndigheten utvecklade också ett stöd

Socialstyrelsen (2017). *Våldsbejakande extremism – ett utbildningsmaterial för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna*; Socialstyrelsen (2016). *Våldsbejakande extremism – Stöd till socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna*.

⁶⁷ Socialstyrelsen (2017). *Socialtjänstens erfarenheter av våldsbejakande extremism – resultat av 2016-års kartläggning*.

⁶⁸ Kriminalvården. *Våldsbejakande extremism i Kriminalvården*. 2016, s. 33.

⁶⁹ Ibid., Sammanfattning.

⁷⁰ Kriminalvården (2017). *Våldsbejakande extremism i kriminalvård – en kunskapsöversikt*. (Projektnummer 2016:290).

som kan användas vid enskilda samtal med ungdomar.⁷¹ Statens institutionsstyrelse har också tagit fram en rutin att använda när ungdomar vill ha kontakt med religiösa företrädare.

MUCF har gett bidrag för att värna demokratin

Under perioden 2014 till och med 2017 har MUCF beviljat knappt 39 miljoner kronor för projekt som har som mål att värna demokratin.⁷² År 2018 följde MUCF upp bidragen till organisationer som värnar demokratin. Den visar att en majoritet av de projekt som myndigheten beviljade pengar 2017 även hade fått pengar 2015 och 2016. Det innebär att resultaten från MUCF:s uppföljning 2018 även bör vara giltiga för större delen av perioden 2014–2017. Vi redogör för uppföljningens resultat under avsnitt 3.3.1.

MUCF:s genusuppdrag resulterade i flera skrifter

Regeringens andra uppdrag i ordningen till MUCF handlade om att komplettera en handbok⁷³ för våldsförebyggande arbete riktat mot barn och unga. MUCF hade tagit fram handboken 2014 och uppdraget gick ut på att MUCF skulle uppdatera handboken med information om våldsbejakande extremism. Men MUCF tolkade uppdraget brett och bedömde att målgrupperna för uppdraget kunde vara strategier och praktiker i både kommunala och ideella verksamheter. Enligt MUCF behövde båda dessa målgrupper grundläggande kunskaper om våldsbejakande extremism och om genusaspekter på detta.⁷⁴ Uppdraget resulterade därför i fyra skrifter, som berör ämnet ung och extrem ur olika infallsvinklar.⁷⁵ Genusperspektivet är integrerat i varje skrift, vilket myndigheten exempelvis gjorde genom att göra det tydligt att det finns skillnader mellan män och kvinnor när det gäller hur benägna de är att ta till våld. Utöver de fyra skrifterna gjorde myndigheten också vissa mindre ändringar i den tidigare utgivna handboken.

Företrädare för MUCF menar att de har haft ont om tid och resurser för att arbeta med materialet gentemot målgrupperna. Det kan vara en orsak till att materialet inte används i önskvärd utsträckning. MUCF menar att materialet skulle kunna bli mer använt om regeringen i sina uppdrag gav mer resurser till att sprida uppdragens resultat.

⁷¹ Statens institutionsstyrelse (2018). *Slutrapport 2018-05-07*.

⁷² MUCF (2015). *Årsredovisning för 2014*; MUCF (2018). *Projektbidragens användning och effekter 2018*.

⁷³ Handboken tituleras *Inget att vänta på*, MUCF, 2014.

⁷⁴ MUCF (2016). *Genusperspektiv på våldsbejakande extremism – slutrapport*.

⁷⁵ *Ung och extrem- om våldsbejakande vänsterextremism, Ung och extrem – om våldsbejakande högerextremism, Ung och extrem- om våldsbejakande islamistisk extremism samt Främmande är skrämmande*. Samtliga utgivna av MUCF år 2016.

MUCF har också gjort en vägledning för kommunerna

MUCF har också publicerat vägledningen *Knäck koden!* Vägledningen är ett resultat av myndighetens tredje uppdrag på området. Vägledningen handlar om hur kommuner och det civila samhället kan samarbeta för att möta våldsbejakande extremism. I huvudsak riktas handledningen till de kommunala tjänstemän som arbetar med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism, men också till de i föreningslivet som vill samarbeta med kommunerna i dessa frågor. Den ger exempelvis vägledning i hur kommuner och den ideella sektorn kan bygga upp ett gemensamt samarbete som leder fram till en handlingsplan, att den används och följs upp.⁷⁶ I likhet med skriftserien *Ung och extrem* spreds *Knäck koden* till alla kommunala samordnare.

3.2.2 Myndigheter som arbetar för att främja demokratin

I det här avsnittet redogör vi för vad de demokratifrämjande myndigheterna har genomfört till följd av uppdragen.

Forum för levande historia har gjort en stor utbildningsinsats om rasism

Forum för levande historia har producerat ett digitalt klassrumsmaterial som fokuserar på källkritik, historiebruk och rasism för åk 7–9 och gymnasiet. Myndigheten har också tillsammans med Skolverket under 2015 och 2017 genomfört 10 regionala konferenser för förskolans och skolans personal. Här bidrog även Medierådet. Syftet med konferenserna var att stärka förskolans och skolans arbete mot främlingsfientlighet och rasism.

Tillsammans med Skolverket har Forum för levande historia också under 2016 och 2017 erbjudit kursen ”Motverka rasism och främlingsfientlighet i förskolan och skolan” vid olika lärosäten. Syftet med kursen var att kursdeltagarna ska utveckla kunskaper i att bedriva och utveckla ett långsiktigt systematiskt och lokalt förankrat arbete. Uppdraget har även resulterat i forskningsrapporter⁷⁷, podcaster under rubriken Prata Rasism, samt sex kortfilmer om rasismens konsekvenser.

Medierådet har tagit fram och spridit information om medie- och informationskunskap och propaganda

Medierådet har spridit *MIK för mig* genom myndighetens ordinarie arbete, sociala medier, digitala kanaler samt fysiska möten och seminarier. Medierådet har också lanserat en ny webbplats för *MIK för mig* som består av utbildningsmoduler som

⁷⁶ MUCF (2017). *Knäck koden!*

⁷⁷ Ericsson M. (2016), *Historisk forskning in rasism och främlingsfientlighet i Sverige- en analyserande kunskapsöversikt*; Hellström A. (2016) *Rasist – Inte jag*, Johnsson Harrie, A. (2016) *En granskning av läroböcker i samhällskunskap och historia för åk 7–9*.

lärare kan använda som färdiga lektioner eller som delar i lektioner. På den har materialet ompaketerats, utvecklats, och översatts.⁷⁸

Inom den del av No Hate som handlar om att värna demokratin mot våldsbejakande extremism har Medierådet tagit fram ett metodmaterial som heter *Propaganda och bilders makt*.⁷⁹ Det kan användas i klassrummet av lärare och elever och syftar till att stärka ungas förmåga att kunna urskilja starkt vinklade bilder. Myndigheten ser vikten av fokus på bilder eftersom unga i huvudsak kommunicerar genom bilder. Myndigheten producerade även podcaster som handlar om bilders makt och hur lärare kan hantera diskussioner om kontroversiella frågor i klassrummet.⁸⁰

Myndigheten för stöd till trossamfund har genomfört olika typer av ledarskapsprogram

Myndigheten för stöd till trossamfund genomförde under alla tre år de har haft uppdraget ett ledarskapsprogram riktat till unga ledare och engagerade inom trossamfundet. De genomförde också under 2016 och 2017 ett ledarskaps- och mentorshipsprogram för kvinnor.

Därutöver har Myndigheten för stöd till trossamfund erbjudit stöd till de samfund som intresserat sig för att arbeta mot våldsbejakande extremism. De har till exempel hjälpt lokala församlingar att utveckla projektidéer och sammanfört trossamfund med finansiärer för att kunna genomföra sina projekt. Myndigheten har även bistått kommuner (bland annat lokala samordnare mot våldsbejakande extremism och säkerhetsavdelningar) med kunskap om lokala trossamfund. Myndigheten har till exempel bistått med kunskap för att avgöra om det är lämpligt för en kommun och ett samfund att samverka.

⁷⁸ Statens medieråd (2017) *Slutredovisning MIK för mig Regeringsuppdrag dnr Ju2013/03289/Dm dnr 2015/04192/D och Ku2015/01869/D dnr 89/2016*.

⁷⁹ No Hate-kampanjens arbete med att verka för att stärka unga i deras roll på nätet och ge dem verktyg för att kunna stoppa inte bara hat på nätet utan även trakasserier och mobbning är betydligt bredare än den del som vi täcker i denna utvärdering. Här kommer vi att utvärdera de delar som i slutrapporteringarna uttryckligen kopplas till att förebygga våldsbejakande extremism. Sammanlagt fick Medierådet 2 900 000 kr för genomförandet av uppdraget, vilket även inkluderar de delar som inte rör våldsbejakande extremism.

⁸⁰ Poddarnas namn är *Bilder – från visuellt småprat till extremismpropaganda* och *Värna demokratin och stärka eleverna – tips till lärare*.

3.2.3 Myndigheterna som har tagit fram ny kunskap

Barnombudsmannen har publicerat tre rapporter⁸¹ och Totalförsvarets forskningsinstitut har publicerat fyra rapporter.⁸²

Särskilda metodkunskaper och nytta av andra aktörer

Enligt intervjuer med företrädare för Barnombudsmannen och Totalförsvarets forskningsinstitut har de uppdrag myndigheterna fått passat dem. Totalförsvarets forskningsinstitut har kartlagt och analyserat digitala miljöer utifrån ett brett perspektiv. De rapporter som producerats inom ramen för regeringsuppdraget handlar inte bara om våldsbejakande aktörer utan även om aktörer som är mer eller mindre närbesläktade när det gäller ideologi eller sätt att vara. Barnombudsmannen har använt metoder som gjort det möjligt att komma nära de barn och unga som faktiskt berörs av dessa problem.

Båda myndigheterna bedömer att de hade nytta av det kunskapsstöd som Myndigheten för stöd till trossamfund bidrog med. Företrädare för Barnombudsmannen anser att samarbetet med de lokala kommunförvaltningarna var avgörande för att kunna genomföra uppdraget. Totalförsvarets forskningsinstitut har arbetat tvärvetenskapligt med forskare inom datavetenskap, psykologi, statsvetenskap och religionsvetenskap.

Ingen av myndigheterna kan arbeta aktivt för att sprida resultaten

Barnombudsmannens och Totalförsvarets forskningsinstituts rapporter finns tillgängliga på deras respektive webbplats. Ingen av myndigheterna uppger att de har haft förutsättningar för att systematiskt sprida resultaten. Intresserade aktörer har snarare sökt upp myndigheternas material.

Men myndigheterna har ändå gjort vissa insatser för att nå ut med rapporterna. Totalförsvarets forskningsinstitut har presenterat sina rapporter vid några av de länsstyrelseträffar som den nationella samordnaren har anordnat samt skickat ut rapporten till de aktörer som forskningsinstitutet samarbetar med. Forskare från Totalförsvarets forskningsinstitut har även föreläst vid flera tillfällen för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och länsstyrelser. Barnombudsmannen uppger att de generellt sett inte har resurser för att på egen hand kommunicera resultaten av uppdrag, såsom

⁸¹ Barnombudsmannen (2018). *Barn och ungas erfarenheter av våldsbejakande islamistisk extremism*; Barnombudsmannen (2018). *Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism*; Barnombudsmannen (2018). *En barnrättslig analys av "En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism"*.

⁸² Totalförsvarets forskningsinstitut, (2017). *Hatbudskap och våldsbejakande extremism i digitala miljöer*; Totalförsvarets forskningsinstitut, (2017). *Det digitala kalifatet: En studie av islamistiska statens propaganda*; Totalförsvarets forskningsinstitut, (2017). *Det vita hatet: radikal nationalism i digitala miljöer*; Totalförsvarets forskningsinstitut, (2018). *Den digitala kampen. Autonoma rörelser på nätet*.

rapporter. Barnombudsmannen har i detta fall spridit sitt resultat inom ramen för ett annat uppdrag. På så sätt har myndigheten försökt att nå personer som jobbar nära de barn och unga det handlar om.

3.2.4 Göteborgs universitet inrättade Segerstedtinstitutet

Segerstedtinstitutet har fått sitt uppdrag av universitetet. Uppdraget bygger på universitetets tolkning av regeringsuppdraget.

Universitetet har inrättat Segerstedtinstitutet som ett nationellt resurscentrum. De ska sprida kunskaper om hur, när och varför våldsutövande subkulturer uppstår. Institutet har uppdrag om att verka för ett systematiskt arbete med barn och unga för att förhindra och motverka att dessa miljöer uppstår. Institutet ska enligt uppdraget från universitetet samverka med offentliga institutioner och civilsamhällets organisationer.

Segerstedtinstitutet har arbetat med många olika saker. Institutet driver bland annat förändring i kommuner, erbjuder utbildning och fortbildning, skriver rapporter och anordnar tillfällen för diskussion om våldsbejakande extremism.

3.2.5 Statskontorets bedömning av myndigheternas genomförande

Statskontoret ser att samtliga myndigheter har genomfört uppdragen väl. Ibland riskerar myndigheterna att inte lyckas sprida resultaten eftersom de saknar resurser till det. Samverkan mellan olika aktörer har ofta fungerat väl, men i vissa fall har det inneburit utmaningar.

Myndigheterna har arbetat i linje med regeringens ambitioner om att arbetet ska vara baserat på relevant kunskap. Till exempel har myndigheterna tagit fram forskningsöversikter, men också tagit tillvara kunskap från olika yrkesgrupper i genomförandet av uppdragen.

Alla myndigheter har genomfört uppdragen väl

Vår samlade bedömning är att samtliga myndigheter har genomfört uppdragen i linje med regeringens syfte med dem. Socialstyrelsen, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och MUCF har tagit fram vägledningar och utbildningar som kan stärka olika yrkesgruppers förmåga att arbeta mot våldsbejakande extremism. De demokratifrämjande myndigheterna har genomfört utbildningar och konferenser samt utvecklat och tillgängliggjort material. Barnombudsmannen och Totalförsvarets forskningsinstitut har tagit fram rapporter i linje med vad regeringen har efterfrågat.

I några fall riskerar spridningen att inte bli av

Myndigheterna har gjort vad de mäktat med för att sprida resultaten inom ramen för uppdragen. Men några myndigheter påpekar att de inom ramarna för uppdragen inte har haft tillräckliga resurser för att sprida materialet i önskad utsträckning. Det gäller exempelvis Barnombudsmannen och Totalförsvarets forskningsinstitut. Inte

heller Socialstyrelsen har haft några ytterligare medel för att sprida materialet på ett mer systematiskt och uthålligt sätt. Socialstyrelsens sprider materialet främst via kunskapsguiden.se och myndighetens egen webbplats. Också företrädare för MUCF framför liknande resonemang.

Samverkan har ofta fungerat, men har ibland inneburit utmaningar

Myndigheterna har också involverat relevanta aktörer för att kunna genomföra åtgärderna. Därmed har åtgärderna bidragit till att uppfylla skrivelsens mål om en mer effektiv samverkan mellan de aktörer som kan bidra med kunskap och praktiska erfarenheter när det gäller våldsbejakande extremism. Exempelvis bygger både Socialstyrelsens och MUCF:s vägledningar samt en av Barnombudsmannens rapporter på samarbete med aktörer på kommunal nivå. Både Barnombudsmannen och Totalförsvarets forskningsinstitut har dragit nytta av kompetensen hos Myndigheten för stöd till trossamfund. Även MUCF har löpande samverkat med Myndigheten för stöd till trossamfund. De två myndigheterna delade upp deltagandet vid samordnarens länsstyrelsekonferenser och ”företrädde varandras perspektiv” vid mötena, som MUCF uttrycker det.

De demokratifrämjande myndigheterna har samverkat med andra myndigheter och aktörer på det sätt som uppdragen har angett. Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse har samverkat med relevanta aktörer på nationell nivå.

Många myndigheter har också samverkat och tagit stöd av aktörer som står nära uppdragens målgrupper. De demokratifrämjande myndigheterna och Segerstedtinstitutet har exempelvis samverkat med lärare, skolpersonal och bibliotekarier, men även med det civila samhället. Ett annat exempel är att Socialstyrelsen aktivt har använt socialtjänsters kunskap för att genomföra sitt uppdrag.

Men Statskontoret ser att samverkan ibland har inneburit utmaningar. I ett par av våra intervjuer med de demokratifrämjande myndigheterna framgår att en utmaning är att de som arbetat med frågorna upplevt att de inte haft tid för samverkan. Forum för levande historia och Skolverket skrev en överenskommelse för att formalisera sitt samarbete, vilket båda parter varit nöjda med. Där klargjordes rollfördelningen, arbetsformerna och samverkansområdena.⁸³

Myndigheten för stöd till trossamfunds uppdrag är formulerat så att de enbart ska stötta de trossamfund som vill utveckla sitt arbete för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Det har varit en utmaning, eftersom få trossamfund har visat intresse för att arbeta med dessa frågor. Det beror enligt myndigheten delvis på att många trossamfund till stor del drivs ideellt och därför saknar tid och resurser.

⁸³ *Överenskommelse mellan Forum för levande historia och Skolverket om samarbete enligt regeringsuppdrag Ku(2015/319KA).*

I intervjuerna framgår det också att samverkan med det civila samhället i vissa fall har varit en utmaning för myndigheterna. I och med att våldsbejakande extremism och rasism är laddade ämnen är det inte alltid självklart att organisationerna har velat samverka med myndigheterna kring dessa frågor. Det har heller inte varit självklart för myndigheterna vilka organisationer som är de mest lämpade att involvera.

Flera myndigheter har tillvaratagit och arbetat utifrån kunskap

Flera myndigheter har i sina uppdrag arbetat för att kombinera forskning om våldsbejakande extremism med den praktiska kunskapen hos olika yrkesgrupper. Ett par myndigheter, bland annat Barnombudsmannen, har använt Segerstedtinstitutet som kunskapsstöd.

Totalförsvarets forskningsinstitut och Barnombudsmannen har tagit fram kunskap som kan användas för framtida insatser. Forskare vid Totalförsvarets forskningsinstitut har märkt att yrkesverksamma är intresserade av den framtagna kunskapen.

3.3 Resultat av myndigheternas arbete

I det här avsnittet skildrar vi de resultat som vi har kunnat se av myndigheternas arbete. Därefter följer Statskontorets bedömning av resultaten.

Vi har mätt resultatet bland annat genom att undersöka efterfrågan på myndigheternas rapporter och genom att i vår enkät fråga kommunerna om användning och upplevd nytta av rapporterna. Vi har mätt efterfrågan genom att myndigheterna har gett oss nedladdningssiffror för relevanta rapporter från respektive myndighets webbplats. Nedan har vi sammanställt nedladdningssiffror för samtliga rapporter som myndigheterna har tagit fram till följd av regeringens åtgärder (tabell 2). Nedladdningssiffrorna gäller perioden från det datum de publicerades till den 30 juni 2018. Enkätuppgifter presenterar vi under respektive myndighetsavsnitt.

Tabell 2 Rapporter som tagits fram av myndigheterna⁸⁴.

Myndighet	Rapportnamn	Antal nedladdningar	Månads-genomsnitt
Socialstyrelsen	<i>Våldsbejakande extremism – stöd till socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska rörelser (2018)</i>	671	75
Socialstyrelsen	<i>Våldsbejakande extremism – utbildningsmaterial för socialtjänsten (2017)</i>	771	70

⁸⁴ Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse har också publicerat rapporter. Dessa myndigheter har främst riktat arbetet inåt sina respektive organisationer och därmed inte haft ett uttalat spridningsuppdrag. Uppgifter om spridning av deras rapporter framgår dock av denna rapports löptext. Barnombudsmannens rapporter har spridits externt, men vi har inte kunnat få några nedladdningssiffror från myndigheten.

Socialstyrelsen	<i>Våldsbejakande extremism – stöd för socialtjänstens arbete med barn och unga (2016)</i>	1 475	53
MUCF	<i>Om extrem islamism (2016)</i>	1 023	49
MUCF	<i>Om högerextremism (2016)</i>	553	26
MUCF	<i>Om vänsterextremism (2016)</i>	527	25
MUCF	<i>Främmande är skrämmande (2016)</i>	278	13
MUCF	<i>Knäck koden! (2017)</i>	727	81
Forum för levande historia	<i>Rasist? Inte jag (2016)</i>	871	44
Forum för levande historia	<i>En granskning av läroböcker i samhällskunskap och historia för åk 7–9 (2016)</i>	435	21
Forum för levande historia	<i>Historisk forskning om rasism och främlingsfientlighet i Sverige – en analyserande kunskapsöversikt (2016)</i> ⁸⁵	1 903	91
Totalförsvarets forskningsinstitut	<i>Hatbudskap i digitala miljöer (2017)</i>	1 005*	77
Totalförsvarets forskningsinstitut	<i>Det digitala kalifatet (2017)</i>	2 521*	194
Totalförsvarets forskningsinstitut	<i>Det vita hatet (2017)</i>	8 469*	1 058
Totalförsvarets forskningsinstitut	<i>Den digitala kampen (2018)</i>	3 389*	1 794
Segerstedtinstitutet	<i>Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism – en översyn (2016)</i>	867	32
Segerstedtinstitutet	<i>Mellan det angelägna och det svårfångade (2016)</i>	619	25
Segerstedtinstitutet	<i>Intoleranta platser? Rasideologisk aktivitet i svenska kommuner 2008–2015 (2016)</i>	124	7
Segerstedtinstitutet	<i>Demokratiseringens dilemman i de nordiska handlingsplanerna mot våldsbejakande extremism (2017)</i>	62	4
Segerstedtinstitutet	<i>Review of educational initiatives in counter-extremism internationally: What works? (2018)</i>	124	25

* För rapporterna från Totalförsvarets forskningsinstitut gäller antalet unika besökare till den sida där en rapport kan laddas ned. Varje rapport har sin egen webbsida. Anledningen till att siffrorna är ett annat mått är att Totalförsvarets forskningsinstitut har haft problem med sin nedladdningsstatistik. Baserat på statistik från tidigare rapporter uppskattar Totalförsvarets forskningsinstitut att ungefär 60 procent av besökarna på respektive rapports sida laddar ner rapporten.

* Rapporten finns i tre versioner, hela rapporten, sammanfattning och engelsk version. I tabellen redovisar vi de sammanslagna siffrorna för hela rapporten och sammanfattningen.

Nedladdningar är antal gånger som skriften har laddats ned i pdf-format (förutom för Totalförsvarets forskningsinstitut som har haft problem med sitt system för statistik). En användare som laddar ner skriften flera gånger under en session räknas som en nedladdning. Skrifter som har funnits på myndighetens webbplats under längre tid tenderar att ha mer nedladdningar än skrifter som har funnits tillgängliga på webbplatsen under kortare tid. Detta behöver vi ta hänsyn till när vi jämför data för olika skrifter.

Nedladdningar är i normalfallet störst i samband med att en rapport publiceras. Därefter sjunker antalet nedladdningar allt eftersom tiden går. Ju längre tiden gått från publicering desto lägre tenderar månadsgenomsnittet att bli. Detta behöver vi också ta hänsyn till när vi jämför data för olika skrifter.

3.3.1 Resultat av att stödja olika yrkesgrupper

Det är svårt att se tydliga effekter av vad myndigheter som stöder olika yrkesgrupper har presterat. Kriminalvården är den myndighet som har kommit längst när det gäller att kunna visa effekter av arbetet.

Alltför tidigt att se effekter av Socialstyrelsens arbete

Företrädare för Socialstyrelsen uppger att det är för tidigt att uttala sig om vilken nytta som det framtagna materialet gör. Företrädare framhåller att Socialstyrelsens utredare fortfarande informerar om materialet. Men utredarna vittnar också om att kommunernas socialtjänst anser att materialet är konkret och lätt att ta till sig. De planerar för närvarande inte några åtgärder för att sprida materialet ytterligare eller att ta fram nya rapporter i ämnet.

Företrädare för Socialstyrelsen har svårt att bedöma om de åtgärder som myndigheten har genomfört har lett till ett mer motståndskraftigt samhälle. Men de menar ändå att kunskap om ett nytt icke uppmärksammat område som våldsbejakande extremism i sig bör kunna leda till ett mer motståndskraftigt samhälle.

Socialstyrelsen ser att de har en relativt stor efterfrågan på sina rapporter i samband med publicering (tabell 2). Antalet nedladdningar sjunker efterhand. Webbsidan där rapporterna finns att hämta har besökts 4 880 gånger under perioden maj 2016 till juli 2018, vilket i genomsnitt motsvarar knappt 200 besök i månaden.

Vår enkät till de kommunala samordnarna visar att Socialstyrelsens material är bland de mest välkända materialen. 70 procent av kommunerna svarar att de känner till materialet. 40 procent av de kommuner som känner till materialet har använt sig av materialet vilket gör det till ett av myndigheternas mest använda material. De som svarar att de har använt Socialstyrelsens material svarar också vanligen att de hade nytta av materialet i kommunens förebyggande arbete.

Kriminalvårdens och Statens institutionsstyrelses resultat skiljer sig åt

Företrädare för Kriminalvården ser att uppdragen lett till flera konkreta resultat. Frågor om våldsbejakande extremism är numera en integrerad del i den basutbildning som all personal på Kriminalvården får. Kriminalvården använder etablerade underrättelsemetoder för att identifiera klienter som har våldsbejakande extremistiska uppfattningar eller som befinner sig i riskzonen för att bli radikaliserade av andra. Underrättelsemässiga bedömningar ligger sedan till grund för hur myndigheten placerar dessa klienter och för hur de hanterar dem i fortsättningen. Det är särskilt viktigt att skilja klienter som kan radikalisera andra från klienter som bedöms vara sårbara för radikalisering.

Kriminalvårdens arbete har till större del inriktats på myndighetens interna arbete. Men myndigheten har också tagit fram en forskningsöversikt⁸⁶ som går att ladda ner från Kriminalvårdens webbsida. Från det att rapporten publicerades i november 2017 till och med maj 2018 har rapporten laddats ner 70 gånger, vilket ger ett månadssnitt på 10 nedladdningar.

De som har arbetat med Statens institutionsstyrelses uppdrag skickade i våras ut en enkät till myndighetens 23 utbildningsinstitutioner för att få reda på hur de har använt webbutbildningen och samtalsstödet. I slutet av juni 2018 hade de fått in 4 svar. Ingen av de 4 som har svarat hade använt samtalsstödet. Användningen av *MIK för mig* vet myndigheten inte heller något om. Men de planerar att fortsätta med att följa upp användningen av det material som de har tagit fram.⁸⁷

Det material som Statens institutionsstyrelse tagit fram är främst avsett för internt bruk. Men myndigheten har också publicerat en kartläggning av förebyggande metoder som kan användas på ungdomshemmen.⁸⁸ Sedan den publicerades i slutet av maj 2016 har den laddats ner 61 gånger, vilket innebär drygt 2 nedladdningar i månaden i genomsnitt.

Effekterna av MUCF:s bidragsgivning är inte tydliga

De bidrag MUCF har fördelat har nästan uteslutande gått till ideella organisationer, såsom Brottsförebyggande centrum i Värmland och Stiftelsen Expo. Deras verksamhet har ofta gått ut på att bygga nätverk samt att producera informationsmaterial och seminarier.⁸⁹

⁸⁶ Kriminalvården (2017). *Våldsbejakande extremism i kriminalvård – en kunskapsöversikt*.

⁸⁷ Statens institutionsstyrelse (2018). *Slutrapport 2018-05-07*.

⁸⁸ Statens institutionsstyrelse (2016). *Kartläggning av metoder och arbetssätt som kan användas i arbete med att förebygga våldsbejakande extremism på SiS särskilda ungdomshem*.

⁸⁹ MUCF (2018). *Projektbidragens användning och effekter 2018*.

I sin uppföljning 2018 bad MUCF de projektansvariga organisationerna att ange effekterna av de projekt som de har fått pengar för. Organisationernas svar är spridda på ett flertal alternativ vilket gör det svårt att bilda sig en tydlig uppfattning om vad projekten har lett till.⁹⁰ Flera anger att bidragen har lett till att organisationen har kunnat bygga upp bestående nätverk och att projekten har påverkat målgruppen (oftast barn och unga) på ett positivt sätt. Den positiva påverkan handlar om att målgruppen, enligt organisationerna, har fått ökad kunskap om ett område och därmed större förståelse eller ökade möjligheter i någon form.⁹¹

Resultat av MUCF:s kunskapsuppdrag

MUCF:s arbete med att komplettera handboken *Inget att vänta på* visade flera nya områden där myndigheten ser behov av kunskap och verksamhetsutveckling.

MUCF undersökte bland annat kommunernas behov av att få stöd av myndigheten i form av en workshop om våldsförebyggande metoder. 55 kommuner och 6 stadsdelar var intresserade av en sådan workshop, men MUCF bedömde att de inte kunde möta denna efterfrågan inom ramen för myndighetens resurser.⁹²

Skrifterna i *Ung och extrem*-serien har spridits till lärare. MUCF har spridit serien genom att bland annat annonsera i SO-rummet, en digital portal som besöks av såväl lärare som elever. Portalen har omkring 530 000 unika användare i månaden. Materialet har också riktats till de organisationer som söker MUCF:s bidrag för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Antalet nedladdningar av rapporterna i *Ung och extrem*-serien visar att efterfrågan är relativt blygsam (tabell 2). Rapporten om extrem islamism är väsentligt mer efterfrågad än rapporterna om andra former av extremism. De nedladdningssiffror som vi har tagit del av visar också att livslängden för en rapport är ganska kort. Efterfrågan är högst i samband med att rapporten släpptes. Därefter sjunker efterfrågan allt eftersom. Detsamma gäller för uppmärksamheten kring MUCF:s webbsida om våldsbejakande extremism. Sidan besöktes av uppemot 1 500 personer under oktober 2017 i samband med att *Ung och extrem*-rapporterna släpptes. Därefter har antalet besökare sjunkit. *Knäck koden!* publicerades i september 2017 och hade fram till den 30 juni 2018 laddats ner 727 gånger, vilket ger ett månadsgenomsnitt på 81 nedladdningar.

Enligt Statskontorets enkätresultat känner 62 procent av de kommunala samordnarna och kontaktpersonerna till MUCF:s material. Det är också det material som jämte Socialstyrelsens material anges vara det mest använda i kommunerna. 40 procent

⁹⁰ Vidare missuppfattade en tredjedel av organisationerna frågan vilket innebär att underlaget har vissa brister.

⁹¹ MUCF (2018). *Projektbidragens användning och effekter 2018*.

⁹² MUCF (2016). *Genusperspektiv på våldsbejakande extremism – slutrapport*.

av de som anger att de känner till materialet anger också att det har använts i kommunens förebyggande arbete. De som svarar att de har använt materialet bedömer generellt att materialet har haft betydelse för kommunens förebyggande arbete.

3.3.2 Resultat av de demokratifrämjande myndigheternas arbete

De demokratifrämjande myndigheterna har bedrivit arbete som överlag varit uppskattat. Myndigheterna visar goda resultat när det gäller att nå målgrupper.

Myndigheten för stöd till trossamfunds insatser har nått få men varit uppskattade

Antalet personer som genomförde Myndigheten för stöd till trossamfunds ledarskapsprogram för unga varierade mellan 7 till 15 deltagare i de tre olika omgångarna. Myndigheten uppger att de var en utmaning att rekrytera deltagare till ledarskapsprogrammet. De uppger att de inte nådde målet för antalet deltagare för att kursen var förlagd på vardagar, att det kan finnas en viss misstänksamhet mot statligt sanktionerade demokratiinsatser och att kursen konkurrerade med andra liknande projekt.⁹³ Men myndigheten för stöd till trossamfund menar också att deras ledarskapsprogram för unga har skapat en ny arena för samtal mellan olika trosuppfattningar och kulturer.

Myndigheten genomförde mentorskapsprogrammet för kvinnor under 2016 och 2017. Vardera gången hade programmet omkring 20 deltagare.⁹⁴ Programmet kommer också att genomföras under hösten 2018. Myndighetens egen utvärdering av programmet visar att deltagarna har fått nya kunskaper som gör att de är mer motiverade till att ta mer ledande roller i sina samfund. Deltagarna uttrycker även att programmet bidrar till att stärka kvinnors rättigheter, vilket får effekter även utanför trossamfundet, enligt myndigheten. Det beror på att det stärker samhällsutvecklingen i stort.

Litet intresse för riktat arbete mot våldsbejakande extremism

Trossamfundens intresse av att ta emot stöd för att arbeta mot våldsbejakande extremism från Myndigheten för stöd till trossamfund har varit lågt. I intervjun med företrädare för myndigheten framkommer det att det rör sig om knappt tio samfund som har visat intresse för särskilt riktat arbete. Det riktade arbetet har bland annat

⁹³ SST (2016). *Slutredovisning regeringsuppdrag Värna demokratin, från regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Nämnden för statligt stöd till trossamfund*; SST, (2017) *Slutredovisning av regeringsuppdrag Värna demokratin enligt regleringsbrevet för budgetåret 2016. Ku2015/00085/D, Ku2015/02965/LS (delvis)*; SST (2018). *Redovisning av regeringsuppdraget Värna demokratin 2017*.

⁹⁴ SST (2017), *Slutredovisning av regeringsuppdrag Värna demokratin enligt regleringsbrevet för budgetåret 2016. Ku2015/00085/D, Ku2015/02965/LS (delvis)* och SST (2017). *Slutredovisning av regeringsuppdrag Värna demokratin enligt regleringsbrevet för budgetåret 2016. Ku2015/00085/D, Ku2015/02965/LS (delvis)*.

mynnat ut i en föreläsningsserie om IS och ett lokalt projekt för att motverka rekrytering till IS.⁹⁵

En anledning till det låga intresset är att trossamfunden inte ser det som självklart att de har ansvar för frågan om våldsbejakande extremism. Företrädare för Myndigheten för stöd till trossamfund menar också att några orsaker till att intresset varit lågt är att de flesta trossamfund knappt har några avlönade kanslier. Det är svårt att driva den här typen av projekt med enbart frivilligarbete.

Myndigheten för stöd till trossamfund bedömer också att signalvärdet med insatserna har betydelse. Värdet av ett synligt demokratifrämjande arbete i trossamfunden är betydelsefullt eftersom det finns motsatta krafter som använder religiösa termer i sin propaganda.

Medierådets lansering av det nya materialet ledde till mycket uppmärksamhet

Medierådet genomförde spridningskampanjer i samband med lanseringen av *Propaganda och bilders makt* i januari 2017 och lanseringen av den nya webbplatsen och *MIK för mig* i början av februari 2017. Myndigheten uppger att detta ledde till mycket uppmärksamhet, vilket bland annat visade sig i det stora antalet sidvisningar och nya följare på sociala medier. När de lanserade den nya webbplatsen flyttade de också över No hate till samma publiceringsverktyg som myndighetens övriga webbplatser. Det har gett myndigheten bättre förutsättningar att vidareutveckla materialet och anpassa det till nya målgrupper. Myndigheten bedömer att det bidrar till ökad spridning av materialet samt att användaren får tillgång till mer kunskap.⁹⁶

Även om Medierådet i samband med lanseringen av den nya webbplatsen fick mycket uppmärksamhet, uppger de att det är en utmaning att få önskad spridning på *MIK för mig* och No hate-materialet. Exempelvis når Medierådet inte ut till skolorna i den utsträckning som de skulle vilja. En anledning till det är att myndigheten enbart har en kommunikatör anställd på halvtid. Men intresset för materialet har ändå nått utanför den tänkta målgruppen, eftersom andra myndigheter och aktörer vänder sig till Medierådet för att få kunskap om MIK.

Sedan *MIK för mig* lanserades i början av februari 2017 fram till den 30 juni 2018 har startsidan för materialet haft 35 190 unika sidvisningar. Det motsvarar omkring 2 000 unika sidvisningar i månaden.⁹⁷

⁹⁵ SST (2016). *Slutredovisning regeringsuppdrag Värna demokratin, från regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Nämnden för statligt stöd till trossamfund.*

⁹⁶ Statens medieråd (2017). *Slutredovisning MIK för mig Regeringsuppdrag dnr Ju2013/03289/D dnr 2015/04192/D och Ku2015/01869/D dnr 89/2016.*

⁹⁷ Materialet nås både genom <https://statensmedierad.se/mikformig#start> och <https://statensmedierad.se/larommedier/mikformigdigitalutbildning.1871.html#start>, och därför bygger uppgifterna om sidvisningar på en summering av dessa två.

Sedan *Propaganda och bilders makt* publicerades och fram till 30 juni 2018 har portalsidan haft cirka 22 300 sidvisningar, av dessa är cirka 16 200 unika. Under den första månaden var antalet sidvisningar högt, cirka 6 000, för att månaderna därefter sjunka. Sedan augusti 2017 har sidvisningarna legat på strax under 1 000 i månaden. Sedan lanseringen har sidan i genomsnitt haft omkring 900 unika sidvisningar per månad.⁹⁸ Sedan juni 2017 har lärarhandledningen till *Propaganda och bilders makt* i genomsnitt haft 55 nedladdningar per månad.⁹⁹

Vår enkätundersökning visar att Medierådets material är det minst kända bland de kommunala samordnarna. Det är 20 procent av respondenterna som känner till materialet. Bland dessa är det 30 procent som uppger att det har använts. Samordnare som vet att materialet kommit till användning anser generellt att materialet har bidragit till det förebyggande arbetet i kommunen.

Forum för levande historias kurser och konferenser förmedlade användbar kunskap

Totalt antogs 1 325 personer till Forum för levande historias och Skolverkets kurs Motverka rasism och främlingsfientlighet i förskolan och skolan. En utvärdering av kursen pekar på att den bidrog med goda resultat på individnivå. Deltagarna anser att kursens innehåll är relevant och att de har fått nya kunskaper om rasism och främlingsfientlighet.¹⁰⁰

Ett av målen med kursen är att stärka kapaciteten att arbeta systematiskt för att upptäcka och motverka rasism på verksamhetsnivå. Kursen har enligt utvärderingen bidragit till att skolorna har utvecklat sitt likabehandlingsarbete. Trots att flera deltagare var anmälda från samma skola har det visat sig att det är svårt att sprida kunskaper och erfarenheter från kursen till skolan som helhet. Deltagarna uppger att det beror på att engagemanget och intresset från kollegor och skolläringarna inte är tillräckligt högt.¹⁰¹ Under hösten 2018 planerar myndigheten att genomföra nätverksträffar för de som har deltagit i utbildningarna. Ett av syftena med dessa är att få återkoppling om hur de har använt sig av de nya kunskaperna och Forum för levande historias material i undervisningen.¹⁰²

Totalt deltog omkring 2 250 personer i de tio regionala konferenser som Forum för levande historia anordnade i samarbete med Skolverket. Efter konferenserna 2015 och 2017 gjordes enkätutvärderingar som visar att deltagarna generellt sett är

⁹⁸ Statistik från Statens medieråd. Bearbetad av Statskontoret.

⁹⁹ Statistik från statens medieråd. Bearbetad av Statskontoret.

¹⁰⁰ Ramböll (2018). *Utvärdering av kursen motverka rasism och främlingsfientlighet i förskola och skola*.

¹⁰¹ Ramböll (2018). *Utvärdering av kursen motverka rasism och främlingsfientlighet i förskola och skola*.

¹⁰² Från intervjun med Forum för levande historia.

mycket nöjda med konferenserna. De anser att lärdomarna från konferensen går att använda i den professionella yrkesrollen och att deras verksamheter behöver mer fortbildning om rasism.¹⁰³

Forum för levande historias klassrumsmaterial är en resurs i undervisningen

Forum för levande historias klassrumsmaterial *Källkritik, historiebruk och rasism* publicerades i oktober 2017 och finns tillgängligt via myndighetens webbplats. En utvärdering från februari 2018 visar att materialet anses vara relevant och användbart för lärare som undervisar i samhällsorienterande ämnen.¹⁰⁴

Nedladdningsstatistiken från Forum för levande historia visar att elevernas startsidor för historiebruk och källkritik hade 38 563 unika sidvisningar sedan lanseringen fram till den 30 juni 2018, vilket motsvarar ett månatligt genomsnitt på 4 285 unika sidvisningar. Lärarnas startsida hade under samma period 34 630 unika sidvisningar, vilket motsvarar ett månatligt genomsnitt på 3 848 unika sidvisningar.

Statskontorets enkät visar att Forum för levande historias material är ett av de mindre kända bland de lokala samordnarna. En tredjedel känner till materialet varav 19 procent uppger att de vet att någon i kommunen har använt materialet. Men de upplever samtidigt att kommunernas förebyggande arbete har haft god nytta av materialet.

3.3.3 Resultat av arbetet med att ta fram ny kunskap

Både Barnombudsmannen och Totalförsvarets forskningsinstitut har publicerat rapporter. Rapporterna ligger i linje med vad regeringen efterfrågade.

Blandat intresse för rapporterna från Totalförsvarets forskningsinstitut

Intresset för rapporterna från Totalförsvarets forskningsinstitut har varierat sett till antalet nedladdningar. Antalet nedladdningar är störst nära publiceringsdatum. Vi redogör för antalet unika besökare till respektive rapports egen sida på webben eftersom Totalförsvarets forskningsinstitut inte kan ange siffror för antal nedladdningar. Rapporten om nationalistiska miljöer är den rapport som fått mest uppmärksamhet och är den rapport som laddats ner mest. Rapporten *Det vita hatet: radikal nationalism i digitala miljöer* beskriver bland annat Nordiska motståndsrörelsens webbsida och kommentarsfälten till ett flertal invandringskritiska alternativa medier. Förutom att rapporterna finns att ladda ner har varje rapports tryckts i runt 800 exemplar. Forskare från Totalförsvarets forskningsinstitut har inom ramen för sitt uppdrag också haft en roll

¹⁰³ Forum för levande historia (2018). *Redovisning av Forum för levande historias uppdrag Ku2015/319/KA inom ramarna för regeringens Samlat grepp mot rasism och hatbrott. Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.* (Dnr 2015/36).

¹⁰⁴ Ramböll (2018). *Utvärdering av klassrumsmaterial om källkritik, historiebruk och rasism.*

som experter både i media, i utredningar och som expertstöd för brottsbekämpande myndigheter.

Drygt hälften av de kommunala samordnarna uppger i vår enkät att de känner till rapporterna från Totalförsvarets forskningsinstitut. Bland dem vet 34 procent att kommunen har använt rapporterna i sitt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism. De som använt rapporterna har haft nytta av dem.

Barnombudsmannens rapporter har nyligen publicerats

De rapporter som Barnombudsmannen har tagit fram har nyligen publicerats. Det gör det svårt att bedöma rapporternas eventuella resultat och effekter. Vi har inte heller kunnat få uppgifter om antalet nedladdningar från Barnombudsmannen.

Knappt en tredjedel av de kommunala samordnarna och kontaktpersonerna uppger i Statskontorets enkät att de känner till rapporterna från Barnombudsmannen. Bland dem svarar 25 procent, motsvarande 13 kommuner, att rapporterna har använts i det förebyggande arbetet. Generellt gäller att de samordnare som känner till att materialet har använts också anser att materialet har haft betydelse för kommunens förebyggande arbete.

Den egentliga målgruppen för Barnombudsmannens rapporter är sannolikt liten

Vår enkät visar att 13 kommunala samordnare och kontaktpersoner känner till att någon av Barnombudsmannens rapporter har använts i det förebyggande arbetet. Rapporterna är särskilt relevanta för kommuner där barn har erfarenheter av våldsbejakande extremism, därmed bör våra enkätresultat ses i det ljuset. Sannolikt är den egentliga målgruppen för Barnombudsmannens rapporter mycket liten.

Omkring hälften av de kommunala samordnare och kontaktpersoner som svarade på Statskontorets enkät känner till rapporterna från Totalförsvarets forskningsinstitut. Av dessa anger 34 procent att rapporterna har använts i det förebyggande arbetet. Men det är inte enbart kommunala samordnare och kontaktpersoner som är relevanta som målgrupp för rapporterna. Forskare vid Totalförsvarets forskningsinstitut anger att några yrkesgrupper som har visat intresse för rapporterna från Totalförsvarets forskningsinstitut är lärare samt brottsbekämpande myndigheter.

Mer kan göras i förhållande till kunskapsluckorna

Totalförsvarets forskningsinstitut har ambitionen att långsiktigt arbeta med att utforska våldsbejakande extremism. Enligt företrädare för Totalförsvarets forskningsinstitut skulle myndigheten gärna arbeta vidare med att sprida kunskapen som de har tagit fram i rapporterna och den forskning som de bedriver. Myndigheten skulle också vilja sprida ett kompletterande material med en pedagogisk prägel. Myndigheten bedömer att de skulle behöva en samarbetspartner med pedagogisk kompetens för att kunna ta fram ett sådant material. Myndigheten är ännu beroende av särskilda regeringsuppdrag för att kunna arbeta vidare med frågan. Barnombudsmannen är också beroende av specifika uppdrag för att kunna arbeta vidare med

den här typen av avgränsade frågor. Detta inkluderar att kunna sprida det framtagna materialet.

Forskare på Totalförsvarets forskningsinstitut bedömer att de våldsbejakande extremistiska miljöerna på internet förändras mycket snabbt. Det gör att skriftliga rapporter om ämnet snabbt kan förlora i relevans och att det ständigt behövs nya studier. Dessutom utvecklar forskningen ständigt metoder för att studera digitala miljöer, vilket möjliggör helt nya typer av studier.

3.3.4 Resultat av Segerstedtinstitutets arbete

Statskontorets bild av resultaten från Segerstedtinstitutets arbete bygger i huvudsak på ett samlat underlag från institutet.¹⁰⁵ Segerstedtinstitutet har främst använt sina resurser till samarbetsavtal. Institutet har också erbjudit utbildning, skrivit egna rapporter och publicerat beställda rapporter. Institutet har också arrangerat och deltagit i olika typer av evenemang, seminarier och konferenser.

Institutet har ingått avtal för att sprida Toleransprojektet

Segerstedtinstitutet har haft i uppdrag att sprida metoden Toleransprojektet. Institutet har verkat för att sprida metoden på strategiskt utvalda platser i landet, det vill säga i de områden som institutet bedömer mest behöver arbeta mot ungdomars rasistiska förhållningssätt. Segerstedtinstitutet räknade på förhand med att arbete inspirerat av metoden kunde spridas till 80 kommuner. I institutets verksamhetsplan från 2016 framgår att institutet hade 24 samarbetskommuner och 13 potentiella samarbetskommuner. 2018 arbetar 21 kommuner med Toleransprojektet och PRIME.¹⁰⁶

Men de underlag som vi har tagit del av visar att Toleransprojektet pågår eller planeras i 58 högstadieskolor runt om i landet. Högstadieskolorna är fördelade på 20 kommuner. Toleransprojektet drivs i regel inom begränsade elevgrupper på 10–30 ungdomar.

Segerstedtinstitutet sprider Toleransprojektet genom samarbetsavtal med fyra kommuner. De fyra kommunerna ska enligt avtalen sprida Toleransprojektet i sin geografiska närhet. Segerstedtinstitutet har även avtal med Brottsförebyggande centrum i Värmland för liknande syften. Avtalen med kommunerna har lett till att Toleransprojektet pågår i ytterligare tre kommuner. Segerstedtinstitutet uppger att avtalen också har lett till att institutet samtalar med några fler kommuner.

Flera kommuner som arbetar med Toleransprojektet har utvärderat projektet och skickat resultaten av utvärderingarna till Segerstedtinstitutet. Enligt uppgifterna

¹⁰⁵ Segerstedtinstitutet (2018). *En samlad bild av Segerstedtinstitutets verksamhet. Avser perioden augusti 2015 - juni 2018. Sammanställning med anledning av Statskontorets utvärdering av Segerstedtinstitutets verksamhet.*

¹⁰⁶ En förebyggande metod som har testats i två skolor.

deltar ungefär 500 elever om året i Toleransprojekt. Utvärderingarna visar bland annat att elever upplever en ökad tolerans efter att de har deltagit i Toleransprojektet. Inga utvärderingar har säkert kunnat visa hur målgruppen unga i riskzonen påverkas av att delta i Toleransprojektet.

Avtalen är tänkta att bidra till att utveckla metoden

I avtalen ingår att kommunerna ska utvärdera och sammanställa vad deras pedagoger och praktiker behöver för kompetens. Kommunerna ska använda sina nätverk för att nå målgruppen. Dessutom ska kommunerna handleda det administrativa och pedagogiska genomförandet av Toleransprojektet. Kommunerna ska samla in information om genomförandet av Toleransprojektet om Segerstedtinstitutet önskar det.

Enligt Segerstedtinstitutets redovisning är många pedagoger och övriga praktiker med erfarenheter av Toleransprojektet positivt inställda till metoden. Därutöver vill många lärare och andra som arbetar med Toleransprojektet ha mer kunskap om Toleransprojektet.¹⁰⁷

Två universitetskurser och webbaserad fortbildning för lärare

Segerstedtinstitutet är delaktiga i två kurser i pedagogik vid Göteborgs universitet. Kurserna ska ge kunskap och pedagogiska färdigheter som ligger i linje med Toleransprojektet. Universitetet erbjöd en av kurserna redan innan universitet inrättade Segerstedtinstitutet. Den andra kursen har institutet tagit fram tillsammans med Forum för levande historia samt Institutionen för pedagogik, kommunikation och lärande vid Göteborgs universitet.

Den ena kursen omfattar 15 högskolepoäng och handlar om socialpedagogiskt arbete kring extremism och rasism. Universitet anger i kursplanen att utbildningen ger grundläggande kunskaper för att kunna bedriva långsiktigt och förebyggande arbete med unga människor. Stiftelsen Expo bidrar med underlag till kursen efter avtal med Segerstedtinstitutet. Den andra kursen handlar om pedagogiskt arbete kring Förintelsens minnesplatser och omfattar 7,5 högskolepoäng.

Sedan hösten 2015 har 49 personer genomfört den första kursen. Göteborgs universitet började erbjuda den andra kursen under hösten 2017. Hittills har 16 personer genomfört kursen. Totalt har 101 personer påbörjat kurserna, varav 65 har genomfört dem. Företrädare för Segerstedtinstitutet upplever att det finns ett stort intresse för kurserna.

Segerstedtinstitutet har också tagit fram en webbaserad fortbildning för lärare och pedagoger. Fortbildningen är baserad på erfarenheter från Toleransprojektet. Fortbildningen sträcker sig över fyra veckor och 66 deltagare har genomgått kursen.

¹⁰⁷ Underlag från Segerstedtinstitutet.

Institutet har ett nätverk av yrkesverksamma. Deltagare i nätverket träffas regelbundet och kommer i kontakt med ny forskning. I nätverket möts yrkesverksamma med olika bakgrund.

Segerstedtinstitutet har varit en tydlig aktör inom området

Segerstedtinstitutet publicerade sammanlagt fem rapporter under den period som Statskontoret har utvärderat. Enligt våra enkätsvar är institutet mest känt för sina publikationer och rapporter. Därutöver har andra myndigheter och organisationer också anlitat Segerstedtinstitutet för att skriva rapporter inom institutets kompetensområde. Personer verksamma vid institutet har dessutom utvärderat kommunernas handlingsplaner mot våldsbejakande extremism på uppdrag av Sveriges kommuner och landsting.

Segerstedtinstitutet har anordnat 17 seminarier under 2016 och 2017. Institutet har deltagit i den nationella samordnarens referensgrupp. Den nationella samordnaren var också föredragande vid ett av institutets seminarium. I övrigt har institutet enbart haft sporadiska kontakter med den nationella samordnaren. Institutet anordnade även en nordisk forskningskonferens 2017, i enlighet med deras andra uppdrag.¹⁰⁸ Konferensen hade närmare 200 besökare, både forskare och tjänstemän.

Av de kommunala kontaktpersoner som svarade på Statskontorets enkät anger 76 procent att de känner till Segerstedtinstitutet. Vidare svarar 33 procent av de som känner till institutet att deras kommun på något sätt har använt Segerstedtinstitutets verksamhet i sitt förebyggande arbete. Vissa har läst rapporter, andra har deltagit i utbildningar. Några anger att kommunen använder Toleransprojektet. Kommunerna som har använt sig av institutets material uppger att de haft nytta av det.

Göteborgs universitet har utvärderat Segerstedtinstitutets verksamhet under hösten 2018.¹⁰⁹ Utvärderaren ger universitetet rekommendationer om både hur institutet bör organisera sig och om verksamheten. Utvärderaren anser att institutets utveckling under de tre första åren är lovande och att verksamheten bör fortsätta som en nationell enhet.

3.3.5 Statskontorets bedömning av resultaten

Statskontoret bedömer att myndigheternas rapporter, utbildningar och material har nått olika yrkesgrupper i rimlig omfattning. Vissa myndigheter har nått ut i högre utsträckning än andra. Myndigheterna har tagit fram kunskap som många kommuner haft nytta av.

Myndigheter har nått yrkesgrupper

Socialstyrelsen har spridit sitt material väl enligt de uppgifter om nedladdningar av rapporter, de enkätsvar som kommunerna har lämnat och de intervjuer som vi har

¹⁰⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 6:1 Allmänna val och demokrati.

¹⁰⁹ Utvärdering av Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet, 2018.

genomfört. Kommunerna uppger i allmänhet att vägledningarna och utbildningsmaterialet är användbara.

Vi bedömer att Kriminalvården har haft goda förutsättningar att integrera frågan om våldsbejakande extremism i sin verksamhet. Kriminalvården är en överblickbar och kontrollerbar miljö. Olika insatser mot våldsbejakande extremism kan lätt kommuniceras och accepteras av Kriminalvårdens olika enheter. Därmed har Kriminalvården goda förutsättningar att bidra till regeringens övergripande mål om att göra samhället mer motståndskraftigt.

Statskontoret bedömer att Statens institutionsstyrelse har genomfört åtgärder för att sprida material om våldsbejakande extremism inom myndigheten. Men det är oklart om detta material används i behandlingen och i myndighetens skolor, att döma av myndighetens slutrapport och vår intervju.

Segerstedtinstitutet, Forum för levande historia och Medierådet har nått sina målgrupper med utbildningar och utbildningsmaterial. Myndigheterna har gjort det i högre utsträckning än institutet. Statskontoret bedömer att Medierådet, Forum för levande historia och Segerstedtinstitutet har spridit materialet till relevanta målgrupper. Medierådet har arbetat utifrån medvetna spridningsstrategier och olika kanaler. Medierådet påpekar i sina slutredovisningar att de har fått stor uppmärksamhet kort efter lanseringen av sina olika material.

MUCF:s bidragsmottagare är ganska vaga när de beskriver vad bidragsgivningen har lett till. De uppger att de har fått ökad kunskap och förståelse, men det är inte tydligt hur detta i sin tur påverkar deras förmåga att förebygga våldsbejakande extremism.

Svårt att se effekter av de demokratifrämjande åtgärderna

Statskontoret anser att det är svårt att bedöma resultatet av de demokratifrämjande myndigheternas uppdrag. Även forskningen lyfter fram att denna typ av främjande åtgärder är svåra att utvärdera effekterna av. En annan svårighet är att målgrupperna för uppdragen varit breda, eftersom insatserna skulle nå barn och unga, och även kvinnor när det gäller Myndigheten för trossamfund. Men åtgärderna har ofta varit riktade till lärare, annan skolpersonal och bibliotekarier för att ge dem verktyg att arbeta med dessa frågor. Myndigheternas utvärderingar har också främst riktat sig till dessa grupper vilket gör att det inte är möjligt att bedöma i vilken grad åtgärderna har nått de yttersta målgrupperna barn och unga.

Statskontoret vet inte i vilken utsträckning lärare och pedagoger har använt Forum för levande historias och Medierådets material i undervisningen. Segerstedtinstitutet har en tydligare bild av spridningen av Toleransprojektet. Men det är svårt att se om Segerstedtinstitutets verksamhet, likt bidragen från övriga myndigheter, har bidragit till några långtgående effekter som med säkerhet har bidragit till skrivelsens övergripande mål.

Segerstedtinstitutet ser sitt nätverk av yrkesverksamma som ett sammanhang som ger möjligheter till bland annat handledning, föreläsningar och workshops. Målgruppen för utbildningarna som Segerstedtinstitutet anordnar är personal som jobbar med unga. Utbildningarna som Segerstedtinstitutet medarrangerar ligger i linje med det förhållningssätt som präglar Toleransprojektet. Toleransprojektet pågår på flera platser, bland annat enligt ingångna avtal mellan och institutet och några kommuner. Generellt gäller att alla inblandade uppskattar sättet att arbeta, men Statskontoret kan inte avgöra om arbetet faktiskt motverkar våldsbejakande extremism hos unga.

Generellt bedömer Statskontoret att Forum för levande historia och Medierådet har goda förutsättningar att arbeta vidare med frågor som anknyter till våldsbejakande extremism i sin ordinarie verksamhet. Detta beror på att uppdragen ligger väl i linje med myndigheternas ordinarie demokratifrämjande verksamhet. Myndigheterna uppger också själva att de kommer att fortsätta arbeta med frågorna, om än i något annan form. Exempelvis har Forum för levande historia fått ett uppdrag om att förlänga utbildningsinsatsen, men uppdraget ligger inom ramarna för regeringens arbete mot rasism.¹¹⁰

Myndigheten för stöd till trossamfunds förutsättningar har varit annorlunda än de två andra demokratifrämjande myndigheternas. De har varit beroende av att trossamfundsmedlemmar deltar frivilligt i arbetet. Detta skiljer sig åt från övriga myndigheternas arbete som främst har riktat sig till personer i sin roll som yrkesutövande. Statskontoret bedömer att effekterna av utbildningsprogrammet och mentorsprogrammet har varit relativt små, med tanke på det låga antalet deltagare. Samtidigt vill vi poängtera att effekterna kan vara viktiga, även om de är små. Myndighetens insatser kan nå personer som andra inte skulle nå eftersom de arbetar specifikt mot trossamfunden, vilket ingen annan av myndigheterna gör.

Mer utvecklad kunskap som kan bidra till förståelsen av problemområdet

De rent kunskapshöjande uppdragen har bidragit med kunskap inom områden där det saknats kunskap tidigare. Myndigheterna har lyckats med detta tack vare särskilda metoder. De som har fått tillgång till denna nya kunskap uppfattar att den är relevant, men det är ännu få som har nåtts av den. Den forskning som FOI har utfört inom ramen för sitt uppdrag har även väckt intresse internationellt och presenterats både på Europol¹¹¹ och för ESCN¹¹², enligt företrädare för forskningsinstitutet.

Men det är viktigt att notera att andra myndigheters uppdrag också har lett till värdefulla erfarenheter och kunskaper. Resultaten av uppdraget till Myndigheten för

¹¹⁰ Ku 2016/01672/DISK.

¹¹¹ Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning.

¹¹² European Strategic Communication Network.

stöd till trossamfund är exempel på detta. Dessa resultat har utvecklat regeringens och andra aktörers förståelse för vilken typ av förväntningar de kan ha på Sveriges trossamfund i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism.

Myndigheternas genomförande av sina uppdrag har ökat kunskaperna inom området generellt, eftersom de har ökat utbudet av offentligt material om våldsbejakande extremism. Förhoppningsvis kommer den nya kunskapen inom området också till ytterligare användning. Därutöver har myndigheternas arbete med att ta fram materialen troligen höjt kompetensen inom respektive myndighet.

Den ökade kunskapen bör kunna bidra till samhällets motståndskraft

Statskontoret bedömer att åtgärderna har bidragit till att öka kunskapen om våldsbejakande extremism. Statskontoret bedömer att resultaten av samtliga uppdrag i någon utsträckning kan påverka de faktorer som är relevanta för att arbeta med att förebygga våldsbejakande extremism. Sannolikt har resultaten förstärkt förebyggande faktorer.

Den förebyggande faktor som Statskontoret bedömer att den ökade kunskapen har bäst förutsättningar att bidra till är olika aktörers förmåga till vaksamhet. Sannolikt har en väsentlig mängd relevanta aktörer, i flera delar av samhället, fått bättre förmåga att uppfatta problem med våldsbejakande extremism än vad de hade tidigare. Vidare kan ett par av uppdragen stärka de främjande faktorerna social omsorg och trygghet (se även avsnitt 1.4.3). De demokratifrämjande uppdragen har även stärkt förutsättningarna för dialog och att skapa inkludering. Segerstedtinstitutet har haft ett väldigt brett uppdrag, vilket gör att deras arbete skulle kunna inbegripa alla förebyggande faktorer.

3.4 Sammanfattande analys

I allmänhet har myndigheterna kunnat genomföra regeringens uppdrag utan några större problem. Kunskapen som myndigheterna tagit fram är i större eller mindre omfattning spridd i kommunerna.

3.4.1 Regeringens styrning har i stort sett varit ändamålsenlig

Det finns en tydlig koppling mellan uppdragen och skrivelsens övergripande mål. De övergripande syftena i alla uppdragen har varit att, utifrån myndigheternas olika infallsvinklar, öka kunskapen om våldsbejakande extremism eller förbättra olika yrkesgruppers möjligheter att förebygga våldsbejakande extremism. Uppdragen har också kunnat bidra till målen om en mer effektiv samordning och samverkan.

Uppdrag till relevanta aktörer och i linje med målen

Myndigheterna anser att uppdragen har varit relevanta och kopplade till myndighetens kompetens- och verksamhetsområde. Men Medierådet och Forum för levande historia har haft svårare att se sina roller som självklara när det gäller att förebygga våldsbejakande extremism. De har inte heller direkt kopplat arbetet till att förebygga just våldsbejakande extremism.

Regeringen har i samband med uppdragen uppmanat myndigheterna att samverka med andra aktörer. De flesta av myndigheterna har också ingått i den nationella samordnarens referensgrupp.

Alla uppdrag har förutsättningar att stärka de faktorer som är relevanta för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism. I huvudsak har uppdragen stärkt målgruppernas förmåga att känna igen tecken på våldsbejakande extremism och ge grundläggande kunskap om vad respektive målgrupp kan göra i sin yrkesroll. Vidare har uppdragen till Barnombudsmannen och Socialstyrelsen syftat till att stärka de förebyggande faktorerna social omsorg och trygghet. De demokratifrämjande uppdragen har syftat till att stärka förutsättningarna för dialog och att skapa inkludering.

Olika målgrupper ger olika förutsättningar för uppföljning

Uppdragen täcker ett brett spektrum av målgrupper. Några har relativt avgränsade målgrupper, som uppdraget till Kriminalvården. Andra har mer allmänna grupper. De mer allmänna målgrupperna är till exempel myndigheter, kommuner, berörda aktörer och det civila samhället. Den vida inriktningen ligger i linje med det övergripande målet att göra hela samhället mer motståndskraftigt mot extremism. Men denna inriktning minskar också förutsättningarna för att följa upp uppdragen. Det är svårare att spåra effekter av åtgärder riktade till mer allmänna målgrupper.

3.4.2 Myndigheterna har genomfört uppdragen utan större problem

Både tidsramen och finansieringen har i de flesta fall varit tillräcklig för att ta fram och publicera material. Men flera myndigheter har saknat resurser för att arbeta mer långsiktigt och uthålligt med att påverka rapporternas målgrupper.

Uppdragen om att höja olika yrkesgruppers kompetens har i många fall genomförts i samarbete med de yrkesgrupper som vägledningarna riktar sig till, till exempel inom socialtjänsten. Andra har också arbetat nära yrkesgrupper, som exempelvis Segerstedtinstitutet. Medierådet och Forum för levande historia har samarbetat med lärare och bibliotekarier. Några myndigheter vittnar om utmaningar med att få igång samarbete med det civila samhället. Våldsbejakande extremism är ett laddat ämne och det gör det svårt för myndigheterna att hitta organisationer att samarbeta med, bortsett från organisationer som redan fokuserar på att motverka våldsbejakande extremism.

3.4.3 Vissa effekter av myndigheternas arbete

Myndigheterna har nått olika yrkesgrupper. Vissa myndigheter har nått ut i högre utsträckning än andra. Efterfrågan på en del av myndigheternas rapporter framstår som relativt låg mot bakgrund av att regeringens mål är att höja kunskapen inom området.

Kännedom om och användning av utbildningar och material varierar

Vår enkät visar att myndigheternas material överlag är känt i kommunerna. Men materialet från flertalet myndigheter har i normalfallet under 1 000 nedladdningar. Dessutom är det bara mellan 30 och 40 procent av de som känner till materialet som uppger att kommunen använder materialet. Men de som har använt de olika material som myndigheterna har tagit fram uppger i allmänhet att det varit till nytta i kommunens förebyggande arbete.

Medierådet, Forum för levande historia och Barnombudsmannen har inte nått ut till de kommunala samordnarna i samma utsträckning som andra myndigheter. Men statistiken över sidvisningar av de demokratifrämjande myndigheternas material tyder på att deras material har nått andra än just de kommunala samordnarna.

Blandade resultat när det gäller myndigheternas genomslag

Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse har goda förutsättningar att få genomslag för sina åtgärder. Arbetet har varit internt och resultatet har kunnat kommuniceras till alla anställda. Statens institutionsstyrelse har spritt materialet, men det har bara uppmärksammats i en mindre del av verksamheten.

Socialstyrelsens material är känt i kommunerna och är bland det mest använda. MUCF:s rapporter är också bland de mest använda i kommunerna. Men resultatet av MUCF:s bidragsgivning till organisationer är oklart. Deltagarna i organisationernas verksamhet har fått mer kunskap, men det är inte tydligt hur denna kunskap har bidragit till att motverka extremism.

De uppdrag som regeringen har gett till Medierådet, Forum för levande historia och Myndigheten för stöd till trossamfund har snarare förstärkt myndigheternas ordinarie verksamhet. Det gör det svårt att urskilja hur mycket de specifika uppdragen till myndigheterna har bidragit till att göra samhället mer motståndskraftigt.

Många uppdrag har resulterat i mer kunskap

Uppdragen har bidragit till att både ta fram och sammanställa kunskap. Det är inte tydligt i vilken mån kunskapen har nått ut och i slutändan påverkat de många målgrupperna. Rapporterna från Totalförsvarets forskningsinstitut är kända bland ungefär hälften av de kommunala samordnare som svarade på Statskontorets enkät. Färre känner till rapporterna från Barnombudsmannen. Uppdragen till de myndigheter som ger stöd åt yrkesgrupper har resulterat i sammanställningar av befintlig kunskap som är relevant för de berörda verksamheterna, till exempel socialtjänsten när det gäller Socialstyrelsens sammanställningar. Vidare har Segerstedtinstitutet arbetat för att bidra med både ny och ökad kunskap i form av bland annat rapporter och utbildningar. De kommunala samordnarna känner ofta till Segerstedtinstitutet. Det är främst institutets rapporter och andra publikationer som samordnarna känner till.

Vissa myndigheter fortsätter arbetet, andra inte

Ett antal av myndigheterna har på något sätt integrerat arbetet mot våldsbejakande extremism i sin ordinarie verksamhet. Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse har exempelvis integrerat frågorna i utbildningen av sin personal. Medierådet och Forum för levande historia fortsätter med sina instruktionsenliga uppdrag som på ett allmänt plan främjar demokratin, på samma sätt som innan regeringens skrivelse. Myndigheterna fortsätter arbeta med utbildningsinsatsen inom regeringens handlingsplan mot rasism. Totalförsvarets forskningsinstitut planerar att fortsätta utforska området. Segerstedtinstitutet verkar fortsätta sin verksamhet i någon omfattning, att döma av slutsatserna i universitetets egen utvärdering.

Barnombudsmannen, MUCF och Socialstyrelsen har inte integrerat frågorna i sin ordinarie verksamhet. De anger att uppdragen är utförda och att de saknar medel för att fortsätta med nya insatser inom området.

4 Kommunernas arbete mot våldsbejakande extremism

En del av vårt uppdrag är att följa upp hur kommunernas förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism har utvecklats sedan 2014. Därför har vi skickat ut en enkät till samtliga kommuner i Sverige. Vi har också intervjuat närmare ett tjugotal kommuner. Då har vi valt kommuner utifrån både geografisk spridning och variation av kommuntyper – vi har intervjuat alltifrån landsortskommuner till de större städerna. Vi har bland annat ställt frågor om hur kommunerna har valt att organisera sitt arbete, vad de konkret genomför för förebyggande åtgärder och vilka effekter som åtgärderna har gett.

Vi skickade ut enkäten till landets samtliga 290 kommuner. Enkäten skickades till kommunala samordnare eller kontaktpersoner för frågor om våldsbejakande extremism. De fick svara på enkäten i denna roll, även om vi vet att de ofta kan ha ytterligare roller och funktioner i kommunen. Enkäten besvarades av 181 personer, vilket motsvarar drygt 60 procent av kommunerna. Vi bedömer att svaren representerar landets samtliga kommuner väl.¹¹³

4.1 Extremismen är ett litet problem för de flesta kommuner

Vår enkätundersökning visar att de flesta kommuner inte upplever särskilt stora problem med våldsbejakande extremism. Det finns dock en liten grupp kommuner som upplever att problemen är stora.

4.1.1 Problem med högerextremism vanligast

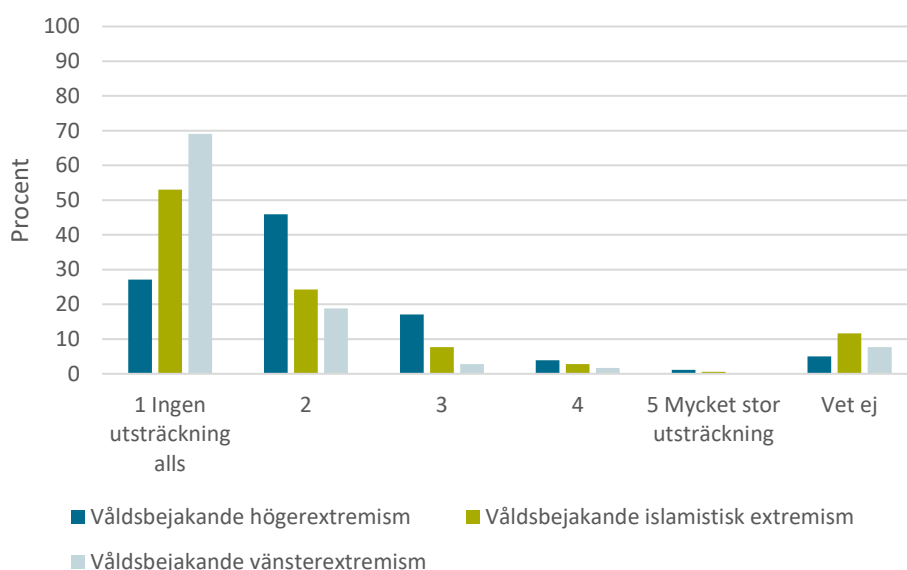
Statskontoret har i enkäten frågat i vilken utsträckning kommunerna upplever problem med våldsbejakande extremism. Vi menar att den upplevda problembilden i kommunerna bör påverka hur aktiva kommunerna är i sitt arbete mot våldsbejakande extremism. Vi kan då bedöma om kommunernas insatser är tillräckliga i förhållande till den upplevda problembilden. Om problemen upplevs som stora kan vi förvänta oss mer aktivitet än om problemen upplevs som små.

¹¹³ Vi har stämt av svaren mot SKL:s kommunkategorisering. Fördelningen av kommuntyper bland de inkomna svaren stämmer väl överens med fördelningen av kommuntyper bland landets kommuner.

Vi har inte frågat kommunerna om vilken typ av företeelser de använder som grund för sin bedömning av i vilken utsträckning de upplever att kommunen har problem med våldbejakande extremism. Statskontoret har inte heller definierat vad som är problem med våldbejakande extremism. Våra intervjuer med kommunerna visar ändå att det kan röra sig om allt från klistermärken med våldbejakande extremistiska budskap på allmän plats till demonstrationer och människor som återvänder från kriget i Syrien.

Statskontoret kan konstatera att de allra flesta anger att kommunen inte upplever problem med våldbejakande extremism i någon särskilt stor utsträckning (figur 3).

Figur 3 I vilken utsträckning kommunerna upplever att våldbejakande extremism är ett problem, n=181.



Källa: Statskontorets enkätundersökning

Flest upplever problem med våldbejakande högerextremism

En fjärdedel av de 181 kommunerna som svarade på enkätundersökningen upplever överhuvudtaget inget problem med våldbejakande högerextremism. Ungefär 70 procent (de som har uppgett 2 till 5 på skalan) av kommunerna har problem med högerextremism i någon utsträckning. Det är dock bara en mindre del av dessa 70 procent, motsvarande 9 kommuner, som anser sig ha problem i högre utsträckning (de som har uppgett 4 eller 5 på skalan). Ungefär 5 procent vet inte om de har problem.

Färre upplever problem med våldbejakande islamism

Drygt hälften av de svarande kommunerna upplever inga problem alls med våldbejakande islamistisk extremism. Drygt en tredjedel av kommunerna upplever att

de har problem i någon utsträckning. Det är bara en mindre del av dessa, motsvarande 7 kommuner, som upplever problem i stor eller mycket stor utsträckning. Ungefär 10 procent kan inte ange om de har problem.

Ännu färre upplever problem med våldsbejakande vänsterextremism

Ungefär 70 procent av kommunerna anger att de inte upplever något problem med våldsbejakande vänsterextremism. Knappt en fjärdedel av kommunerna anger att de i någon utsträckning upplever problem. Men det är bara liten del av dessa, motsvarande 3 kommuner, som anser att de har stora eller mycket stora problem med vänsterextremism. Drygt 5 procent av kommunerna kan inte ange om de har problem med våldsbejakande vänsterextremism.

Vissa kommuner upplever stora problem

Det är 14 kommuner som upplever stora problem (de har uppgett en 4 eller 5 på skalan) med en eller flera av de tre inriktningarna av våldsbejakande extremism. Även om det enbart rör sig om 8 procent av de svarande kommunerna, så är några av dessa kommuner stora städer. Det innebär att det är en relativt stor andel av Sveriges befolkning som bor i kommuner som anser att våldsbejakande extremism är ett allvarligt problem.

Vi har jämfört de 14 kommunerna med övriga kommuner för att se om svaren skiljer sig åt. Vår hypotes var att deras svar skulle skilja sig åt när det gäller exempelvis nyttan och användningen av myndigheternas material. I de flesta fall hittade vi inga nämnvärda skillnader. I de fall det finns skillnader kommenterar vi dem i texten.

4.2 Kommunernas arbete mot våldsbejakande extremism

I detta avsnitt beskriver vi hur kommunerna har organiserat sitt arbete mot våldsbejakande extremism och vilka åtgärder som de har vidtagit.

4.2.1 Hur kommunerna har organiserat arbetet

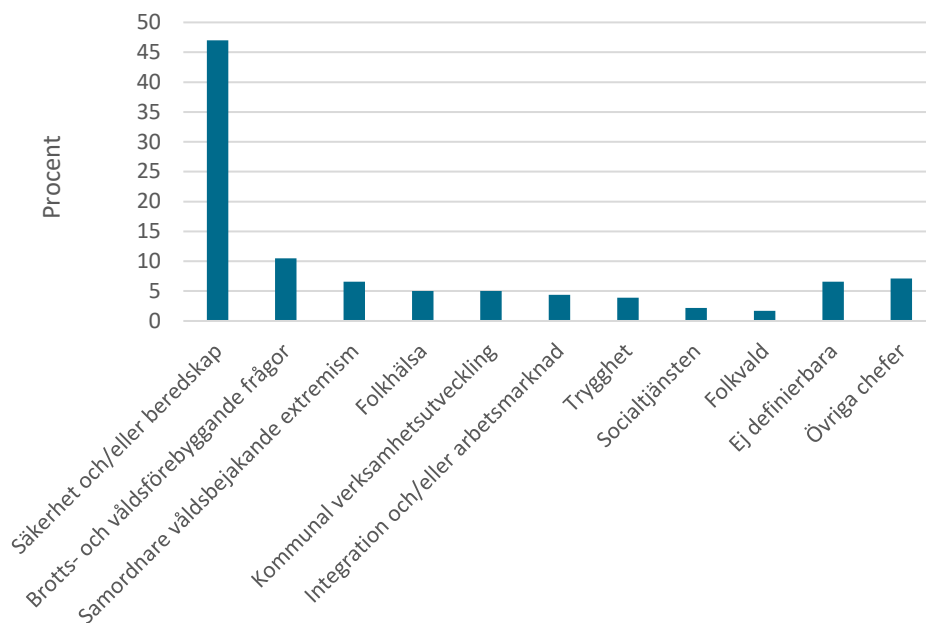
Bland de kommuner som vi har intervjuat varierar den tid som de lägger på arbetet mot våldsbejakande extremism. I ett fåtal av de intervjuade kommunerna är arbetet förlagt till en eller två heltidstjänster, medan de flesta kommuner lägger en mindre del av en tjänst på arbetet. I många kommuner är arbetet mot våldsbejakande extremism inkluderat i annat brottsförebyggande arbete. Problembilden i respektive kommun styr vilket fokus frågan får.

Vissa kommuner uppger att arbetet mot våldsbejakande extremism är placerat inom socialförvaltningen eller att det är en del av trygghets- och säkerhetsenhetens verksamhet. I några kommuner har kommunledningen eller kultur- och fritidsförvaltningen ansvar för arbetet.

Vanligt att samordnarna har en säkerhetsinriktning

Den nationella samordnaren har uppmanat kommunerna att inrätta kommunala kontaktpersoner. Vår enkätundersökning visar att nästan hälften (85 av 181 svarande) av kontaktpersonerna är placerade inom det kommunala säkerhets- och beredskapsarbetet (figur 4). Ungefär en fjärdedel av dem är säkerhetschefer (23 av 85). 12 respondenter är samordnare mot våldsbejakande extremism, varav en också är samordnare mot hedersrelaterat våld.

Figur 4 Samordnarnas hemhörighet i den kommunala organisationen, n=181.



Källa: Statskontorets enkätundersökning

Drygt 10 procent är verksamma inom lokalt brotts- eller våldsförebyggande arbete. De arbetar ofta också som samordnare eller strateg. Flera kontaktpersoner arbetar också som strateger eller samordnare inom folkhälsa, integration, arbetsmarknad eller trygghet. Det är också relativt vanligt att de arbetar inom kommunal verksamhetsutveckling.

4.2.2 Kommunernas lägesbilder och handlingsplaner

Den nationella samordnaren har uttryckt att det är viktigt att kommunerna tar fram en lägesbild och att de kopplar den till en handlingsplan.¹¹⁴ De flesta av landets kommuner har tagit fram en handlingsplan. Majoriteten av kommunerna använder

¹¹⁴Den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism (2017). *Handledning och rekommendationer för att ta fram lokal lägesbild och handlingsplan.*

dessutom en lokal lägesbild som de anpassar arbetet mot våldsbejakande extremism efter.

Handlingsplaner och lägesbilder är avgörande för kommunernas arbete

Den nationella samordnaren har beskrivit att det är svårt att effektivt förebygga våldsbejakande extremism om man inte vet vilka utmaningar man har att arbeta med. Därför är det av avgörande betydelse att kommunerna tar fram en lokal lägesbild. Detta kan kommunerna göra i samarbete med andra relevanta aktörer, exempelvis Polisen och civilsamhället. Den lokala lägesbilden har också en viktig funktion när det gäller att skapa en kommunal samsyn kring det aktuella läget.¹¹⁵

Den nationella samordnaren uppmanade kommunerna att koppla en handlingsplan till den lokala lägesbilden. Planen bör innehålla åtgärder och ansvarsfördelning i det förebyggande arbetet, men även klargöra ansvarsfördelningen om något mer akut faktiskt skulle inträffa. Handlingsplanen ska både upprätta och konkretisera kommunens arbete inom området.¹¹⁶

Den nationella samordnarens handledning och rekommendationerna kring lägesbilder pekar på att lägesbilderna kommer att se olika ut och uppdateras olika ofta, beroende på hur den lokala problembilden ser ut. Vissa kommuner med snabbt föränderliga extremistiska miljöer uppdaterar lägesbilden varannan vecka, medan den på andra håll snarare är en årlig översikt.¹¹⁷ Men samordnaren menar att även i de fall som lägesbilderna uppdateras ofta kan det vara givande att göra årsbokslut för att bland annat utvärdera vilka insatser som varit framgångsrika. Statskontoret bedömer därför att den nationella samordnaren menar att lägesbilderna åtminstone bör uppdateras årligen.

En majoritet av kommunerna har någon form av lägesbild

Vi har frågat om kommunerna har en lokal lägesbild av den våldsbejakande extremismen. Ungefär 75 procent av respondenterna uppger att deras kommun har en lägesbild. 20 procent har ingen lägesbild och resterande vet inte.

Av de 138 kommuner som har en lägesbild anger 63 procent att lägesbilden är uppdaterad 2018. Drygt en fjärdedel svarar att den senast uppdaterade lägesbilden är från 2017. Endast 5 procent uppger att de senast uppdaterade lägesbilden före 2017. Av kommunerna som har en lägesbild är det 6 procent som inte vet när den senast uppdaterades.

Av de 14 kommuner som har stora problem med våldsbejakande extremism är det 2 kommuner som inte har en lägesbild. 8 kommuner har en icke-skriftlig lägesbild och 4 kommuner som har en lägesbild som uppdaterades under 2017 eller 2018.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid.

Mer än hälften av kommunerna har en lägesbild som inte är skriftlig

En femtedel av kommunerna som har svarat på enkäten uppger att de har en skriftlig lägesbild. Något fler än hälften anger att kommunen har en lägesbild som inte är skriftlig. En femtedel har ingen lägesbild och resterande 4 procent (7 kommuner) vet inte om de har en lägesbild.

Den nationella samordnarens handledning kring lägesbilder och handlingsplaner listar ett stort antal faktorer som kommunerna ska ta hänsyn till när de tar fram en lägesbild.¹¹⁸ Vi bedömer att det är lätt att kommunerna missar flera av dessa faktorer om de inte skriver ner lägesbilden. Därför bedömer vi också att en uppdaterad och nedskriven lägesbild är nödvändig i det förebyggande lokala arbetet.

Samtidigt anger vissa kommuner anledningar till att inte alltid uppdatera lägesbilden skriftligt. I våra intervjuer framkommer att ett skäl är att kommunledningen inte efterfrågar en. De lägesbilder som inte är nedtecknade i strukturerad form kan i stället finnas i form av enklare minnesanteckningar eller enbart delas muntligt mellan personer. Några av de kommuner som upplever större problem med våldsbejakande extremism tar fram en skriftlig lägesbild varje år. Däremellan uppdaterar de lägesbilden muntligt under veckovisa eller månatliga möten mellan olika aktörer, bland annat polisen. Vi ser med andra ord att kommunerna lagt upp sitt arbete med lägesbilder på olika sätt beroende på hur de i övrigt har strukturerat det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism.

I vissa kommuner är arbetet med lägesbilder eftersatt

Våra enkätsvar visar att 9 av de 42 kommuner där respondenten anger att kommunen upplever problem med våldbejakande extremism saknar en lägesbild. Detta gäller de kommuner som har angett minst en trea på skalan om i vilken utsträckning kommunen upplever problem med minst en av de tre extremistiska inriktningarna. Några av dessa kommuner kommenterar varför de inte har en lägesbild. Det rör sig bland annat om att de har påbörjat men inte slutfört arbetet med att ta fram en lägesbild. Någon enstaka kommun anser att det inte är kommunens ansvar att ta fram lägesbilder, utan polisens.

Utöver dessa 9 kommuner finns ett par kommuner som har lägesbilder som senast uppdaterades under 2016. Ytterligare ett par har lägesbilder som inte är nedskrivna och som senast uppdaterades under 2017. Vi anser att dessa lägesbilder är alltför gamla för att var en god grund för kommunens arbete i dag. Vi anser också att de icke nedtecknade lägesbilderna är för vaga för att fungera som en grund för detta arbete.

Vi bedömer att det därmed finns knappt 15 kommuner av de som uppger att de har någon form av problem med våldsbejakande extremism som ännu inte har kommit

¹¹⁸ Den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism (2017). *Handledning och rekommendationer för att ta fram lokal lägesbild och handlingsplan.*

igång med det förebyggande arbetet på det sätt som den nationella samordnaren har avsett.

Två av tre kommuner har en handlingsplan

Vår enkät visar att två av tre av de kommuner som svarade på enkäten har en handlingsplan mot våldsbejakande extremism som är beslutad av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.

Vi har frågat kommunerna om när de beslutade om sin senaste handlingsplan. Undersökningen visar att ingen av kommunerna som nu har en handlingsplan hade en sådan före 2015. Drygt 10 procent av kommunerna beslutade om sina nuvarande handlingsplaner 2015. Drygt 40 procent av kommunerna beslutade om sina nuvarande handlingsplaner 2016 och drygt en tredjedel beslutade om sina nuvarande handlingsplaner under 2017. Resterande handlingsplaner beslutades under 2018. Kommunerna beslutade alltså om de flesta av sina nuvarande handlingsplaner under den tidsperiod då samordnaren var mest aktiv. Drygt hälften av handlingsplanerna är runt två år gamla eller äldre.

Av de 14 kommuner som har stora problem med våldsbejakande extremism är det fyra kommuner som saknar en handlingsplan och ytterligare 7 kommuner som har en handlingsplan som är från 2016 eller 2015. Det är enbart 3 kommuner som har en någorlunda aktuell handlingsplan från 2017 eller 2018. Flera kommuner nämner dock i våra intervjuer att handlingsplanerna inte är lika viktiga som att ha en uppdaterad lägesbild.

4.2.3 Andra kommunala åtgärder mot våldsbejakande extremism

Vårt intryck från de kommuner vi varit i kontakt med är att arbetet med handlingsplaner och lägesbilder i flera fall har varit ett sätt för kommunerna att komma igång med sitt förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism. Men några samordnare och kontaktpersoner menar att arbetet med handlingsplaner inte var av avgörande betydelse för kommunens fortsatta arbete mot våldsbejakande extremism.

Utöver att ta fram handlingsplaner och lägesbilder har kommunerna valt att arbeta med frågan på olika sätt. Det är exempelvis vanligt att kommunerna har inrättat informationsnätverk och utbildat sin personal.

Kommunerna har etablerat informationsnätverk och samverkansråd

De flesta av kommunerna har etablerat nätverk av olika slag på lokal och regional nivå. Syftet med dessa nätverk är att utbyta information och kunskap. Nätverken består av kommunpersonal som på något sätt är berörda av frågan. Också extern personal kan delta, till exempel polisen. Några kommuner har även deltagit i nationella och internationella nätverk.

Några kommuner har inrättat samverkansråd med liknande funktioner som nätverken. Syftet med dessa råd är att engagera olika berörda parter i att ta fram den lokala lägesbilden, för att på så sätt få en så bred bild av området som möjligt.

Kommunerna har utbildat sin personal

I våra intervjuer framkommer att kommunerna har haft stort fokus på att öka kunskapen om våldsbejakande extremism och hur det kommer till uttryck. Många av kommunerna har därför genomfört olika utbildningsinsatser för att informera och utbilda personalen i dessa frågor.

Det har förekommit både interna och externa utbildningsinsatser, eller en kombination av båda. Vissa kommuner har genomfört interna utbildningar för exempelvis personalen inom skolan och socialtjänsten. I andra kommuner har personalen genomgått externa utbildningar, som genomförts av de regionala och nationella nätverken. Det har även förekommit att andra aktörer har föreläst för personalen, exempelvis Säkerhetspolisen eller Segerstedtinstitutet.

Vår bild av att kommunerna har fokuserat på kunskapshöjande insatser bekräftas av den kartläggning som den nationella samordnaren genomförde 2017. Kartläggningen visar att drygt hälften av kommunerna har genomfört utbildning inom området. Utbildningen handlar främst om kunskap om extremistiska rörelser och förebyggande arbete.

Kommunerna har också gjort andra typer av insatser

En del kommuner har valt att arbeta på liknande sätt som de kommuner som har inrättat kunskapshus. De har inrättat trygghetscentrum eller våldspreventiva center som har en samverkande roll.

Ett fåtal kommuner uppger att de arbetar efter modellen om effektiv samordning för trygghet (EST-modellen). Syftet med EST-modellen är att aktörer inom det trygghetsfrämjande arbetet ska samverka effektivare för att kunna göra tidiga insatser. Polisen och kommunerna är exempel på sådana aktörer.

Att kommunerna vidtagit åtgärder beror inte bara på samordnaren

Många kommuner anser att den nationella samordnaren har haft stor betydelse för att få igång deras förebyggande arbete. Vissa kommuner påpekar samtidigt att arbetet antagligen skulle kommit igång förr eller senare ändå. Det beror på att omvärldsutvecklingen och mediebevakningen av området har gjort att kommunerna upplever ett externt tryck att agera. Några kommuner exemplifierar med att de inte vill få negativ medieuppmärksamhet för att de inte har en handlingsplan mot våldsbejakande extremism. Det har i vissa fall medfört att kommunen har påskyndat processen att ta fram en handlingsplan.

4.2.4 Resultat av kommunernas arbete

Kommunerna anser i allmänhet att deras förebyggande åtgärder har haft vissa effekter.

Kommunerna har större kunskap och medvetenhet om problemet

Våra intervjuer visar att kommunerna själva bedömer att deras egna utbildningsinsatser gentemot kommunens personal har lett till en bättre kunskap om hur våldsbejakande extremism yttrar sig. Kunskapen har lett till att fler i kommunen uppmärksammar problemen. Det märks bland annat på att de lokala samordnarna får ta emot fler tips om klotter och andra typer av händelser.

Kommunerna har skapat strukturer för att ta emot och bearbeta information

En effekt av att kommunerna har utsett lokala kontaktpersoner och skapat kommunala nätverk för frågan är att det blivit lättare för personalen i kommunen att veta vart de ska vända sig med frågor som har att göra med våldsbejakande extremism.

Kommunernas nätverk eller samverkansråd har också resulterat i att iakttagelser och information om våldsbejakande extremism har en tydligare mottagare och att kommunerna kan använda iakttagelserna när de tar fram lägesbilder. Som en kommun uttrycker det så har denna struktur på arbetet medfört att det som tidigare var orosmoment nu är kunskap.

Många kommuner bedömer att de nu har en struktur och en beredskap för om de skulle få problem med våldsbejakande extremism, även om de för närvarande inte verkar ha några sådana problem i kommunen. Kommunerna vill inte vara utan den inrättade samordningsfunktionen. En kommun uttrycker det som att de inte vill bli tagna på sängen om något skulle hända.

Samverkan har ökat

Nästan 80 procent av de svarande kommunerna menar att samverkan har ökat mellan 2014 och 2017.

Av de 146 kommuner som svarat att samverkan ökar anger drygt 80 procent att samverkan inom kommunen ökat. I våra intervjuer lyfter också de flesta kommuner fram att samverkan har ökat mellan olika förvaltningar tack vare att de har instiftat en samordningsfunktion. De anger att samverkan har ökat mellan bland annat kommunkansliet, socialtjänsten, kultur- och fritidsförvaltningen och skolförvaltningen. Några kommuner hade redan ett förvaltningsövergripande samarbete, eftersom de redan hade arbetat med trygghetsskapande åtgärder i förvaltningsövergripande strukturer. De har då lätt kunnat koppla in frågor om våldsbejakande extremism i dessa strukturer.

Bland de kommuner som uppger att samverkan har ökat uppger 70 procent att de har ökat sin samverkan med statliga aktörer. Bland de kommuner som upplever stora problem med våldsbejakande extremism uppger alla att de har ökat sin samverkan med statliga aktörer.

I våra intervjuer nämner kommunerna oftast att det är polisen som är den statliga samverkansparten. Intervjuerna visar också att flera kommuner har fått en bättre

samverkan med polisen mellan 2014 och 2017. Men det finns också kommuner som uppger att de hade en väl fungerande samverkan med polisen redan före 2014.

Bland de kommuner som uppger att de har ökat sin samverkan har 66 procent ökat sin samverkan med andra kommuner. Det handlar exempelvis om att de samverkar med sina grannkommuner eller att de har kontakt med kommuner som liknar den egna kommunen, till exempel att storstadskommuner samverkar med andra storstadskommuner.

I samma grupp uppger knappt 35 procent att de har ökat sin samverkan med civilsamhället eller med trossamfund. I intervjuerna med de lokala samordnarna framkommer att några kommuner upplever att samverkan med civilsamhället är en utmaning. Det handlar då exempelvis om att de inte har hittat en bra struktur för att samverka med det civila samhället. Det kan också handla om att de redan har en bra samverkan med det civila samhället, men inte vet hur de ska samverka kring frågor som rör just våldbejakande extremism.

4.3 Mer kunskap om våldsbejakande extremism

Kommunerna anser att tillgången på kunskap om våldsbejakande extremism har ökat. Enkäten visar också att kunskapsnivån i kommunerna troligen också har stigit. I vilken utsträckning kommunerna har kännedom om myndigheternas material varierar dock mycket beroende på vilket material det handlar om.

4.3.1 Nästan alla tycker att tillgången till kunskap har ökat

De allra flesta av respondenterna anser att tillgången till kunskap om våldsbejakande extremism har ökat under perioden. Av de 181 kommuner som har svarat på enkäten anser drygt 40 procent att tillgången till kunskap har ökat betydligt. Vi bedömer att den ökade tillgången till kunskap också har ökat själva kunskapen om våldsbejakande extremism. Intervjuerna med de lokala samordnarna stödjer också denna bedömning.

De kommuner som svarar att tillgången till kunskap har ökat har också fått ange vilken typ av kunskap de anser att de fått ökad tillgång till. 90 procent svarar att tillgången till kunskap om hur våldsbejakande extremism kommer till uttryck har ökat. Vidare anser ungefär 45 procent att de upplever att de har fått större tillgång till kunskap om hur de kan arbeta med målgruppen radikaliserade extremister. Knappt 38 procent av kommunerna anser att de har fått en ökad tillgång till kunskap om ansvarsfördelningen mellan kommuner och andra aktörer. 34 procent anser att de har fått en ökad tillgång till metoder för att förankra demokratiska principer.

Av kommunerna upplever 90 procent att den ökade tillgången till kunskap också har bidragit till kommunens förebyggande arbete.

4.3.2 Stor variation i kännedomen om myndigheternas material

I vår enkät har vi bitt de kommunala samordnarna att ange i vilken utsträckning de känner till de olika myndigheternas material. I de fall samordnarna anger att de känner till myndigheternas material har de också fått ange i vilken utsträckning kommunerna har använt materialet. De har också fått bedöma vilken betydelse materialet har haft för kommunens förebyggande arbete.

Kännedomen om myndigheternas material varierar stort. Vissa myndigheters material är väl känt bland samordnarna. Till denna grupp hör bland annat material från Segerstedtinstitutet, Socialstyrelsen och MUCF. Mellan 60 och 75 procent av kommunerna känner till deras material. Totalförsvarets forskningsinstituts material känner ungefär hälften av samordnarna till. Barnombudsmannens, Forum för levande historias och Medierådets material är känt för 25 till 35 procent av landets samordnare.

Att vara känd är inte samma som att vara använd

Även om många känner till vissa myndigheters material är detta ingen garanti för att det används. Färre än hälften av de lokala samordnare som känner till ett material anger att materialet också används i kommunen. Relativt sett mest använt är MUCF:s och Socialstyrelsens material. Av de kommuner som känner till materialet uppger 40 procent att kommunen har använt materialet. Materialet från Barnombudsmannen, Segerstedtinstitutet, Medierådet och Forum för levande historia är mindre använt.

Om materialet används är det också till nytta

Kommunerna upplever generellt att materialet har haft viss till stor betydelse för kommunernas förebyggande arbete, trots att användningen i vissa fall är låg. På en skala från 1 till 5 anger kommunerna i genomsnitt drygt 3 när det gäller materialets betydelse för kommunernas förebyggande arbete (tabell 3).

Tabell 3 Kommunernas kännedom och användning av statligt material.¹¹⁹

Myndighet	Kännedom	Användning *	Nytta**
Segerstedtinstitutet	76 %	33 %	3,2
Socialstyrelsen	70 %	40 %	3,1
MUCF	62 %	40 %	3,0
FOI	51 %	34 %	3,1
Forum för levande historia	33 %	19 %	3,7
Barnombudsmannen	30 %	25 %	3,2
Medierådet	20 %	30 %	3,5

* Avser andel av de som känner till materialet.

** Avser de som använt materialet.

Källa: Statskontorets enkätundersökning

4.4 Utmaningar i det förebyggande arbetet

Vi bedömer att kommunerna nästan uteslutande anser att det är bra att frågan om våldsbejakande extremism har satts på agendan och att medvetenheten om problematiken ökat. Kommunernas förebyggande arbete har också inneburit juridiska, organisatoriska, och kunskapsmässiga utmaningar.

4.4.1 Osäkerhet kring informationshanteringen

I SOU 2018:65 *Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism* beskrivs kommunernas roll i arbetet att motverka terrorism och våldsbejakande extremism. Utredaren anser att det varit svårt att få en bild av vad för slags arbete som kommunerna utför för att förebygga våldsbejakande extremism. Utredaren bedömer att den nationella samordnaren har bidragit till handling i kommunerna, men att kommunerna samtidigt är osäkra på hur arbetet ska bedrivas. Enligt utredaren gäller det vem som inom ramen för det förebyggande arbetet på lokal nivå ska eller kan agera på information från polisen eller skolan. Utredaren menar att en förklaring till osäkerheten i kommunerna är att de inte vet var gränsen går för när de olika aktörerna ska utbyta uppgifter om personers åsikter som kanske är extrema men för den skull inte otillåtna.

Denna bild känner vi igen från några av våra intervjuer med företrädare från olika kommuner. En företrädare beskriver att den mest påtagliga begränsningen i kommunens förutsättningar att arbeta med våldsbejakande extremism är sekretesslagstiftningen. Den tvingar enskilda kommunala tjänstemän att göra mycket svåra val, eftersom det inte är tydligt vilka uppgifter de kan ta emot, hur de ska hantera dem och vilka de ska vidareraportera. Andra kommuner anser att det är polisen som ska hantera sekretessbelagd information, eftersom kommunen ändå inte kan agera

¹¹⁹ För Forum för levande historia, Barnombudsmannen och Medierådet gäller att kommunernas användning av deras material är relativt låg. Antalet svarande som har använt materialet är därför lågt – mellan 10 och 13 personer för respektive myndighet.

på sådan information. En återkommande synpunkt är att den nationella samordnaren i större utsträckning borde ha utgått ifrån vilka förutsättningar kommunerna har att arbeta med frågan givet den befintliga lagstiftningen.

Vår enkät visar dock inte lika tydligt att informationsdelningen och sekretesslagstiftningen skulle vara ett problem. Vi har visserligen inte ställt någon direkt fråga kring detta, men de svarande har kunnat kommentera kommunens arbete på området i fritext. Endast ett fåtal kommentarer handlar om problem med informationsdelning.

4.4.2 Socialtjänsten inte uppbyggd för att hantera individer som har anknytning till våldsbejakande extremism

Några av de kommuner som vi har talat med som har kommit i kontakt med personer som har anknytning till våldsbejakande extremism menar att de inte naturligt fångar upp dessa personer i systemet. Det beror på att ingen har något egentligt mandat att agera gentemot dem. Socialtjänsten är exempelvis vana att arbeta med klienter med missbruksproblematik eller med att stödja personer med kriminell bakgrund. De individer som kan kopplas till våldsbejakande extremism har inte nödvändigtvis något av dessa problem. Då finns det inte något givet sätt för socialtjänsten att närma sig dem på, eftersom enbart tecken på våldsbejakande extremistiska tendenser inte är skäl nog för socialtjänsten att ingripa. Om dessa individer inte själva söker hjälp faller de därför lätt mellan stolarna.

4.4.3 Åtgärderna är inte i proportion till problemets storlek

De flesta av de kommuner som vi har talat med framför att det är bra att medvetenheten kring frågan ökat, men många menar samtidigt att problematiken är relativt liten. Många anser att problemets storlek kanske inte motiverar att alla kommuner ska uppmanas till att ha en handlingsplan och en lägesbild. Ett tecken på att många kommuner upplever problemet som relativt litet är att de har valt att inte behandla frågan separat. I stället ser vi att många har valt att sortera in det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism under det bredare brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

4.4.4 Kommunerna efterfrågar mer konkret stöd

Bland de lokala samordnare som vi har intervjuat verkar de flesta tycka att det finns tillräckligt med information om våldsbejakande extremism. En lokal samordnare anser till exempel att det inte är bristen på kunskap som är utmaningen utan snarare att få till en bra struktur på det förebyggande arbetet.

Kommunerna efterfrågar mer stöd inom vissa områden. Det rör sig bland annat om att det är svårt för kommunerna att förhålla sig till var gränsen går mellan våldsbejakande extremism och extrema men inte olagliga åsikter. Därför skulle de vilja ha ytterligare vägledning om när de ska agera och när det inte ska det. Några kommuner efterfrågar också mer yrkesgruppsanpassat stöd. En kommun förtydligar att det

handlar om hur medarbetare inom skolan ska kunna vara bättre förberedda på att hantera frågor om våldsbejakande extremism.

4.4.5 Allt förebyggande arbete kan inte bedrivas i skolan

De som vi har talat med lyfter ofta fram skolan som den främsta arenan för att arbeta förebyggande mot våldsbejakande extremism. Samtidigt är de medvetna om att skolan inte kan avsätta alltför mycket tid och utrymme för frågan. De upplever att det är svårt att bedriva breda utbildningsinsatser direkt mot elever, och de får i stället vända sig till lärarna.

4.5 Ökad medvetenhet bidrar till motståndskraft

I enkätundersökningen bad vi kontaktpersonerna bedöma om samhällets motståndskraft mot våldsbejakande extremism har ökat eller minskat mellan åren 2014 och 2017. Vi bad dem också att kommentera bedömningen. Frågan kan på förhand uppfattas som svår för kommunerna att bedöma, men eftersom vi fått i uppdrag att utvärdera om samhället blivit mer motståndskraftigt kan vi inte bortse från kommunernas bedömning. Just deras bedömning är särskilt viktig eftersom en stor del av det förebyggande arbetet bedrivs lokalt.

Drygt 70 procent av kontaktpersonerna upplever att samhällets motståndskraft mot våldsbejakande extremism har ökat i någon eller i hög utsträckning. Endast 2 procent, motsvarande 3 av kontaktpersonerna, anser att motståndskraften har minskat. Knappt 20 procent av kontaktpersonerna anser att de inte kan bedöma om motståndskraften har ökat eller inte.

Men frågans komplexitet framgår tydligt i respondenternas kommentarer till sina svar. Många av kontaktpersonerna förtydligar eller förklarar på annat sätt sin bedömning. Nedan redogör vi för huvuddragen i kommentarerna.

4.5.1 Många analyserar begreppet motståndskraft

Många kontaktpersoner kommenterar sin bedömning genom att analysera begreppet motståndskraft. Kontaktpersonerna behöver uppenbarligen definiera begreppet innan de gör sina bedömningar. Behovet av att definiera motståndskraft tyder på att de upplever att det är komplext och svårt att relatera sin lokala verksamhet till.

Kontaktpersonerna konstaterar att motståndskraften är svår att bedöma och frågar sig bland annat vilka indikatorer som de bör mäta. Andra undrar hur de ska kunna bedöma detta utan att först göra en baslinjemätning.

4.5.2 Ökad motståndskraft tack vare ökad medvetenhet

I många fall bedömer kontaktpersonerna att motståndskraften har ökat, om man med motståndskraft menar ökat medvetande om företeelsen och problematiken. Det handlar exempelvis om att aktörer på alla nivåer har blivit mer medvetna om

den våldsbejakande extremismens skepnad och närvaro i Sverige. Ett fåtal lyfter ökad samverkan som orsak till att samhällets motståndskraft har ökat.

Vissa av kontaktpersonerna svarar att motståndskraften är svår att bedöma, om man med motståndskraft menar förmågan att hindra inträde, underlätta utträde eller minska grogrunder. En annan åsikt som framförts av några kommuner är att motståndskraften troligen är oförändrad, om man med motståndskraft menar minskad dragningskraft till våldsbejakande miljöer.

Ett fåtal kontaktpersoner anser att det går att ifrågasätta samhällets motståndskraft, eftersom det finns få konkreta metoder att ta hjälp av i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Några uttrycker förhoppningar om att det kommer att finnas konkreta metoder tillgängliga framöver.

4.6 Sammanfattande analys

Kommunerna har utvecklat sitt förebyggande arbete sedan 2014. Kommunerna har organiserat arbetet och fått mer kunskap om våldsbejakande extremism.

4.6.1 Kommunerna upplever problem i olika grad och organiserar arbetet på olika sätt

De allra flesta kommuner som har svarat på vår enkät upplever inte att våldsbejakande extremism är ett särskilt stort problem. I 8 procent av landets kommuner upplevs våldsbejakande extremism som ett stort eller mycket stort problem. Ytterligare cirka 20 procent upplever problem i någon utsträckning. Det innebär att drygt 70 procent av kommunerna upplever små problem eller inga problem överhuvudtaget när det gäller våldsbejakande extremism. Vanligast är att kommunerna upplever problem med högerextremism.

De 8 procent av kommunerna som upplever stora eller mycket stora problem motsvarar 14 kommuner. I och med att dessa kommuner i flera fall är stora städer berör problematiken en relativt stor del av landets befolkning.

Flera kommuner har inrättat samverkanråd och interna informationsnätverk. Andra har införlivat det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism i det bredare brottsförebyggande arbetet. Det varierar mycket mellan kommunerna när det gäller hur mycket tid som läggs på arbetet mot våldsbejakande extremism, vem som har rollen som kontaktperson och inom vilken förvaltning arbetet är placerat. Kommunerna har utsett kontaktpersoner, vilket har gjort att myndigheter och andra aktörer vet vem de ska vända sig till med information och frågor om våldsbejakande extremism.

4.6.2 Arbetet med lägesbilder och handlingsplaner brister

Två tredjedelar av kommunerna har en handlingsplan som är beslutad av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. En majoritet av handlingsplanerna är från 2016

och 2017. Under 2016 var det högt tryck på frågan, både från samordnaren och media. Därför finns en risk att vissa av kommunerna har tagit fram handlingsplanerna i en förhastad process, vilket kan ha försämrat handlingsplanens kvalitet. Vissa är tveksamma till uppmaningen om att alla kommuner ska utforma en handlingsplan och en lägesbild. Vissa anser även att åtgärderna inte står i proportion till problemets storlek. Det framkommer i både fritextsvar i vår enkät och i våra intervjuer.

Även om de flesta av kommunerna har aktuella lägesbilder är drygt en fjärdedel av lägesbilderna senast uppdaterade under 2017. Statskontoret menar att en lägesbild bör vara mer uppdaterad än så för att kommunerna rätt ska kunna avväga sina förebyggande insatser mot våldsbejakande extremism.

Merparten av lägesbilderna är inte heller nedskrivna. Vi ser en risk med muntliga lägesbilder eftersom informationen blir mer personbunden och därmed mer sårbar. Det kan försvåra kontinuiteten och samsynen i kommunernas arbete. En skriftlig lägesbild ger också mer stadga och struktur åt handlingsplanen som hör till lägesbilden. Det är särskilt problematiskt att det i stor utsträckning saknas skriftliga lägesbilder i de kommuner som upplever stora problem med våldsbejakande extremism.

Flera av de 14 kommuner som upplever stora problem har gamla handlingsplaner eller saknar handlingsplaner. Det är allvarligt eftersom de våldsbejakande extremistiska miljöerna kan förändras snabbt. För att dessa kommuner ska kunna arbeta effektivt mot våldsbejakande extremism krävs att de har en aktuell lägesbild. Därför borde de även ha en mer uppdaterad handlingsplan.

4.6.3 Vissa effekter av kunskapshöjande åtgärder

De statliga myndigheternas kunskapshöjande insatser har bidragit till att kännedomen om våldsbejakande extremism nu är högre än tidigare. Kommunerna har skapat strukturer för att ta emot och bearbeta den information som de får. Majoriteten av kommunerna anser också att samverkan har ökat tack vare den inrättade samordningsfunktionen.

Statskontoret anser att kommunernas ökade samverkan är ett av de viktigaste resultaten av det samlade åtgärdspaketet. Ökad samverkan är ett av få arbetssätt som forskningen är överens om kan bidra till att effektivt förebygga våldsbejakande extremism.

De kommunala kontaktpersonernas kännedom om myndigheternas materiel varierar. Beroende på vilken rapport det handlar om varierar kännedomen mellan 20 och 76 procent bland de som har svarat på Statskontorets enkät. Mest känt är Socialstyrelsens och Segerstedtinstitutets material, minst Medierådets. Men för alla material gäller att det är färre än hälften av respondenterna som svarade att de känner till ett visst material som även vet att materialet har använts i deras kommun.

Enligt våra intervjuer är utbildningsinsatser och andra informationsinsatser de vanligaste åtgärderna som kommunerna själva genomför. Vissa påpekar att de skulle ha genomfört sådant arbete även om den nationella samordnaren inte hade inrättats. Samtidigt bedömer vi att den nationella samordnaren påskyndade processen även i dessa kommuner. Dessutom har regeringens åtgärder tillgängliggjort kunskapsunderlag för de kommuner som ändå hade tänkt genomföra kunskapshöjande insatser.

Majoriteten av de kommunala kontaktpersoner och samordnare som svarade på enkäten anser att samhällets motståndskraft har ökat. Det innebär indirekt att de ger sig själva och de andra kommunerna ett gott betyg, eftersom det mesta av det förebyggande arbetet sker lokalt. Samtidigt anser flera att det är svårt att definiera vad motståndskraft är. Flera anser att motståndskraften har ökat om man ser till graden av medvetenhet om problemet med våldsbejakande extremism medan några anser att den är svår att bedöma om man ser motståndskraft som förmågan att hindra inträde, underlätta utträde eller minska grogrunder.

4.6.4 Utmaningar för kommunernas framtida arbete

Med tanke på att de flesta av landets kommuner upplever att problemet med våldsbejakande extremism är litet är kännedomen och användningen av materialet ändå rimlig. Däremot är det viktigt att det inom varje kommun finns en baskännedom om våldsbejakande extremism. Vår enkät och våra intervjuer visar också att så är fallet – överlag är kunskapsnivån om våldsbejakande extremism högre nu än före 2014. Våldsbejakande extremism har fått en plats på kommunernas agenda.

En del kommuner anser att informationshanteringen är ett problem, exempelvis när det gäller vem som ska och får agera på den information som kommunen tar emot. Våldsbejakande extremistiska tendenser är exempelvis inte tillräckligt motiv för att socialtjänsten ska agera. Detta är nära kopplat till utmaningen om att särskilja vad som är en extrem åsikt och vad som är olagligt. Kommunerna önskar ett mer konkret stöd för att få till en bra struktur på det arbetet.

5 Slutsatser och förslag

Under perioden 2014–2017 satsade staten närmare 170 miljoner kronor på åtgärder för att förebygga våldsbejakande extremism. Statskontoret har utvärderat om dessa åtgärder har varit ändamålsenliga.

Regeringens åtgärder har varit att tillsätta en nationell samordnare mot våldsbejakande extremism och att ge särskilda uppdrag till 11 myndigheter. Det övergripande målet med regeringens åtgärder var att skapa ett samhälle som är mer motståndskraftigt mot extremism genom att:

- öka kunskapen om våldsbejakande extremism
- utveckla förebyggande insatser och metoder
- myndigheter, kommuner och organisationer samverkar mer effektivt för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

Statskontoret har analyserat och bedömt regeringens satsning i tre på varandra följande led: regeringens styrning av åtgärderna, myndigheternas och samordnarens genomförande av dem och åtgärdernas resultat. Vi bedömer att den huvudsakliga målgruppen för regeringens åtgärder har varit kommunerna. Åtgärdernas resultat handlar då främst om i vilken utsträckning kommunerna har tagit till sig och agerat utifrån den kunskap som staten tagit fram. Ett ytterligare resultat av satsningen kan vara att myndigheternas, kommunernas och andra organisationers samverkan har blivit mer effektiv.

5.1 Har samhällets motståndskraft ökat?

För att svara på frågan om samhället blivit mer motståndskraftigt behöver vi definiera vad ett motståndskraftigt samhälle är. Några hållpunkter ges i regeringens skrivelse. Skrivelsen kan läsas som att våldsbejakande extremism får svårt att rota sig i ett samhälle där mänskliga rättigheter och demokratiska principer gäller. Alla åtgärder som går ut på att underbygga och förstärka sådana rättigheter och principer stärker därför förutsättningarna för ett motståndskraftigt samhälle.

5.1.1 Många faktorer påverkar ett motståndskraftigt samhälle

Det är dock fler faktorer än mänskliga rättigheter och demokratiska principer som är byggstenar i ett motståndskraftigt samhälle. Forskarna på området anger förvisso demokratiskt medborgarskap som ett av villkoren för ett motståndskraftigt samhälle. Därutöver finns andra faktorer såsom djupare ideologisk och religiös kännedom, självständighet och integritet som skyddar individer från att dras med i extremistiska rörelser.

Det finns också faktorer som gör detta skydd starkare. Det gäller bland annat utbildningssystemet, dialog, inkludering, trygghet och inte minst omgivningens vaksamhet. Åtgärder som adresserar och förstärker en eller flera av dessa faktorer kan därför bidra till ett mer motståndskraftigt samhälle.

Men dessa faktorer är så allmängiltiga att många åtgärder kan ingå i dem, vilket gör att de kan te sig något oprecisa. Forskarna har inte heller kunnat ange om någon av faktorerna är viktigare än någon annan för att påverka motståndskraften i ett samhälle.

5.1.2 Intentioner och genomförande är ändamålsenliga

Vår bild är att samtliga åtgärder i regeringens satsning har inriktats på någon eller flera av de faktorer som gör samhället motståndskraftigt. Medierådet, MUCF, Myndigheten för stöd till trossamfund och Forum för levande historia fokuserar på att förstärka det demokratiska medborgarskapet hos framför allt barn och unga. Kriminalvården, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse verkar genom sina vägledningar i klientarbete för såväl social trygghet som förmågan att uppfatta olika typer av varningssignaler och risker. Barnombudsmannen och Totalförsvarets forskningsinstitut verkar genom sitt kunskapshöjande arbete för att öka samhällets förmåga att uppfatta sådant som sannolikt kan ha dåligt inflytande över individen, inte minst barn och unga. Den nationella samordnaren och Segerstedtinstitutet verkar genom sitt breda arbete för att stödja de flesta av faktorerna.

Syftet med regeringens åtgärder och myndigheternas genomförande av dem har alltså varit att förstärka de faktorer som skyddar mot våldsbejakande extremism och som främjar ett demokratiskt samhälle. Men goda intentioner och ett bra genomförande räcker inte i sig för att avgöra om regeringens satsning har varit ändamålsenlig eller inte. För att åtgärderna ska vara ändamålsenliga i termer av att bidra till ett motståndskraftigt samhälle krävs också att de fått genomslag.

5.1.3 Åtgärderna har bidragit till samhällets motståndskraft

Med grund i vår analys av dokumentation, intervjuer och enkätresultat bedömer vi att regeringens förebyggande åtgärder har bidragit till att öka samhällets motståndskraft. Satsningen har fått ett bra genomslag trots att den har varit relativt blygsam, mätt i pengar. Följande avsnitt om regeringens styrning, myndigheternas genomförande och åtgärdernas resultat förklarar hur vi har kommit fram till denna bedömning.

Flera förändringar har bidragit till samhällets motståndskraft. Före 2014 fanns knappast några kommunala samordnarfunktioner av den typ som finns i dag. I många kommuner finns nu någon form av struktur för att ta emot och bearbeta information som kan ha anknytning till våldsbejakande extremism. Det finns också handlingsplaner och lägesbilder i de flesta kommuner. Även om problemet med våldsbejakande extremism är litet för de flesta kommuner har de ändå en beredskap

för att hantera frågorna om de skulle behöva det. Få kommuner hade denna typ av funktioner före 2014 då regeringen lämnade sin skrivelse med åtgärder mot våldsbejakande extremism till riksdagen. Det är i stor utsträckning den nationella samordnarens förtjänst. Kommunerna hade inte heller tillgång till så omfattande kunskap om våldsbejakande extremism då som nu. Det är i stor utsträckning de statliga myndigheternas förtjänst.

Förbättringar sedan 2014

I Statskontorets utvärdering av den tidigare handlingsplanen mot våldsbejakande extremism 2011–2014 pekar Statskontoret på ett antal områden som kunde förbättras. Det rörde sig bland annat om att handlingsplanen då innehöll för få åtgärder och aktörer. Det rörde sig också om att handlingsplanen inte lade tillräcklig tyngd på det kommunala arbetet mot våldsbejakande extremism.

Vi kan slå fast att regeringens åtgärder 2014–2017 inneburit förbättringar i dessa avseenden. Antalet åtgärder och aktörer har utökats och den kommunala nivån har fokuserats.

5.2 Regeringens styrning

Regeringen har angett målen för satsningen genom skrivelsen och styrt via direktiv till den nationella samordnaren och särskilda uppdrag till myndigheterna.

5.2.1 Direktiven till samordnaren skapade höga förväntningar

Regeringen anger i sina direktiv vilka myndigheter som samordnaren skulle arbeta med. Vissa av dessa myndigheter fokuserade på demokratifrämjande åtgärder, medan andra fokuserade på grupper och individer med mer tydligt utvecklad problematik vad gäller våldsbejakande extremism. Detta kan ha skapat förväntningar hos omvärlden på att samordnaren skulle arbeta med att förhindra terrorism, något som inte varit samordnarens uppgift. Samordnarens främsta uppgift var att få till stånd organisatoriska strukturer på nationell och lokal nivå för att förebygga att personer träder in i våldsbejakande extremism.

Regeringen hade också höga ambitioner om vad samordnaren skulle åstadkomma. Samordnaren skulle exempelvis utbilda enskilda myndigheter, men det har samordnaren inte hunnit med. Samordnaren skulle också sprida verkningsfulla metoder. Men det finns inga generaliserbara arbetssätt för att minska grogrunder, hindra inträde och underlätta utträde – vilket bland annat framgår av att forskningen på området har svårt att visa vilka effekter metoderna har. Därför har det inte varit säkert om de metoder som har spridits är verkningsfulla. Den djupare kunskap som finns och som är nödvändig för att bistå vid exempelvis avhopp är mycket personberoende och därför svår att sprida i någon större omfattning.

5.2.2 Tydliga uppdrag till myndigheterna

Regeringens uppdrag till myndigheterna har varit inriktade mot att öka kunskapen om våldsbejakande extremism eller förbättra olika yrkesgruppers möjligheter att förebygga våldsbejakande extremism. De flesta myndigheter har uppfattat uppdragen som tydliga och med några undantag relevanta utifrån respektive myndighets kompetensområde.

5.2.3 Genom uppdragen skapade regeringen samverkan

I nästan samtliga uppdrag uppmanar regeringen myndigheterna att samverka med andra myndigheter i genomförandet av uppdragen. Vanliga samarbetsparter har varit bland annat Polisen, Säkerhetspolisen, MUCF, Socialstyrelsen, den nationella samordnaren och Skolverket. De flesta av myndigheterna har ingått i den nationella samordnarens referensgrupp. Genom sina uppdrag har regeringen skapat en grupp myndigheter som tillsammans och under en avgränsad tid har arbetat mer fokuserat med kunskap om och åtgärder mot våldsbejakande extremism än tidigare.

5.2.4 Uppdragen har varit förankrade i kunskap och getts till relevanta myndigheter

I stort sett samtliga uppdrag grundar sig i någon form av tidigare kunskap. Uppdragen hänvisar ofta till extremismens utbredning och till att antalet resande till krigszoner har ökat. Den kunskapen är grundad i underrättelsearbete.¹²⁰ Om kunskap saknats har regeringen gett uppdrag i syfte att få fram ny kunskap. Uppdragen till bland annat Kriminalvården, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse är exempel på det.

Uppdragen har involverat relevanta myndigheter

Samtliga uppdrag har haft förutsättningar att stärka de faktorer som är relevanta för att förebygga våldsbejakande extremism (se även avsnitt 1.4.3). Det handlar framför allt om att stärka målgruppernas förmåga att uppfatta olika typer av varnings-signaler och risker. Men det handlar också om att stärka de förebyggande faktorerna omsorg, trygghet, dialog och inkludering.

Tyngdpunkten i uppdragen är allmänt demokratifrämjande åtgärder som riktas till barn och unga. Medierådets, Forum för levande historier och en del av Segerstedt-institutets uppdrag är exempel på det. Men det finns också uppdrag som riktar sig till personer som riskerar att radikaliseras. Det handlar bland annat om uppdragen till Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse. Uppdraget till MUCF om att ge bidrag till organisationer som motverkar våldsbejakande extremism har resulterat i enstaka åtgärder som riktar sig till individer som vill lämna extremistiska rörelser. Samordnaren har främst arbetat med att skapa strukturer för att förebygga risker på

¹²⁰ Se bl.a. *Våldsbejakande extremism i Sverige- nuläge och tendenser*, Ds 2014:4.

både nationell som lokal nivå. Därmed täcker regeringens uppdrag in de tre delarna av preventionspyramiden (se avsnitt 1.2.2).

Vi bedömer att regeringen genom sina uppdrag har täckt in väsentliga delar av den kunskap som behövdes för att utveckla ett bra förebyggande arbete under perioden 2014–2017.

5.2.5 Breda målgrupper gör det svårt att följa upp insatserna

Uppdragen täcker in ett brett spektrum av målgrupper. Där ingår allt från relativt avgränsade grupper som vårdare inom Kriminalvården till mer allmänna grupper som i Barnombudsmannens och Totalförsvarets forskningsinstituts fall. Där anges målgrupperna som myndigheter, kommuner, berörda aktörer, det civila samhället och liknande. Denna vida inriktning ligger i linje med regeringens mål att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism. Men samtidigt är det svårare att spåra effekterna av åtgärderna eftersom målgrupperna är många och breda.

5.2.6 Det saknas pengar för att sprida kunskapen

I allmänhet har det ingått i myndigheternas uppdrag att sprida resultatet av sitt arbete. Flera myndigheter uppger dock att de medel som regeringen beviljat för att genomföra uppdragen räckt för att ta fram kunskap och publicera rapporter, men inte till att mer långsiktigt och strukturerat förankra resultaten hos målgrupperna.

Statskontoret menar att det inte är ett optimalt utnyttjande av statens resurser att sjösätta ett kunskapshöjande åtgärdspaket, om myndigheterna inte inom ramarna för det har möjlighet att sprida kunskapen. Det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism kräver kontinuitet och inte enbart punktinsatser för att nå varaktiga resultat.

5.3 Genomförande av uppdragen

Vi har inte funnit några större brister i hur samordnaren och myndigheterna har genomfört sina uppdrag. Men att uppdragen har genomförts väl är inte samma sak som att åtgärderna har haft effekt. Vi återkommer till om åtgärderna har haft effekt i avsnitt 5.4.

5.3.1 Samordnaren har åstadkommit mycket på kort tid

Statskontorets bedömer att samordnaren har arbetat brett och intensivt med olika åtgärder för att förebygga våldsbejakande extremism. Men vi bedömer också att den höga förväntan på samordnaren från både regeringen, media och samhället i stort att åstadkomma resultat på kort tid kan ha medfört att insatserna inte alltid var fullt genomtänkta. Exempelvis anser flera kommuner att den nationella samordnaren inte hade tillräcklig kunskap om hur kommuner fungerar. När åtgärder skulle utformas använde samordnaren inte heller fullt ut den kunskap som fanns i samordnarens referensgrupp med myndigheter.

5.3.2 Myndigheterna har producerat rapporter och utbildningsmaterial

Medierådet och Forum för levande historia har tagit fram utbildningsmaterial som främst riktar sig till skolor. Några av myndigheterna har framför allt arbetat med att stärka de yrkesgrupper som kan tänkas möta personer som ger uttryck för våldsbejakande extremism. Det rör sig bland annat om Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen, som har tagit fram vägledningar och rapporter. Andra myndigheter har producerat kunskapshöjande rapporter, exempelvis Totalförsvarets forskningsinstitut.

Myndigheterna har ofta samarbetat med de tänkta målgrupperna när de har tagit fram sitt material. Exempel på det är Socialstyrelsen som har samarbetat med kommunernas socialtjänster, MUCF som har haft kommunföreträdare i sina referensgrupper samt Medierådet och Forum för levande historia som har samarbetat med lärare och bibliotekarier.

5.4 Åtgärdernas resultat

De första stegen på väg mot ändamålsenliga åtgärder har alltså i stort sett fungerat väl, nämligen regeringens styrning samt myndigheternas och samordnarens genomförande av sina uppdrag. De följande stegen i effektkedjan förutsätter att målgrupperna, framför allt kommunerna, har tagit till sig den kunskap som har producerats och agerat utifrån denna kunskap. Det är först då som vi kan bedöma att åtgärderna har varit ändamålsenliga.

Det har varit lättare att se resultat av de snävt inriktade åtgärderna, till exempel åtgärder riktade mot myndigheternas eller kommunernas personal. Det gäller till exempel Kriminalvården, Socialstyrelsen och MUCF. Det har varit svårare att se effekter av andra myndigheters material. Det gäller bland annat material från Medierådet, Barnombudsmannen och Forum för levande historia.

5.4.1 Samordnaren har haft stor betydelse för kommunernas arbete

Av kommunerna uppger 80 procent att de har haft nytta av samordnarens arbete. Enligt kommunerna har samordnarens viktigaste bidrag varit att sätta frågan om våldsbejakande extremism på agendan. Samordnaren har fått de lokala politikerna att prioritera frågan vilket har bidragit till att ett nätverk av kommunala samordnare skapats. Det nätverket har kommit till nytta för statliga aktörer. Det gäller till exempel Center mot våldsbejakande extremism, som behöver en ingång till kommunerna.

5.4.2 Myndigheternas rapporter har en avgränsad målgrupp

I allmänhet följer myndigheterna inte upp användningen av sina rapporter på något strukturerat sätt. Utifrån vår enkät till kommunerna samt statistik över nedladdningar och sidvisningar har vi fått en bild av i vilken utsträckning målgrupperna

efterfrågar rapporter och annat material. De rapporter som har producerats av Kriminalvården respektive Statens institutionsstyrelse har minst efterfrågan jämfört med övriga myndigheter, men dessa myndigheter riktar också sin kunskap främst till den egna myndighetens personal. Övriga myndigheter kan redovisa nedladdningar på mellan knappt 200 till närmare 4 000, med en tyngdpunkt på intervallet 500–1 500.

Spridningen av myndigheternas material om våldsbejakande extremism kan tyckas vara relativt låg, särskilt med tanke på att de flesta myndigheter har haft i uppdrag att sprida sitt material för att höja kunskapen inom området. Samtidigt är våldsbejakande extremism en relativt avgränsad fråga bland målgrupperna. Till exempel riktar sig Socialstyrelsens material till kommunernas socialtjänst. En genomsnittlig nedladdningssiffra på cirka 1 000 för Socialstyrelsens material är därför bra, eftersom alla landets kommuner kan rymmas i den. Vi kan föra liknande resonemang för de andra myndigheternas material. Men en begränsning i detta resonemang är att vi inte vet om det just är landets kommuner som har laddat ner materialet.

5.4.3 Kommunerna har haft varierande nytta av myndigheternas material

Kommunernas kännedom om myndigheternas material varierar stort. Vissa myndigheters och organisationers material är väl kända bland de kommunala samordnarna. Mellan 60 och 75 procent av de kommunala samordnarna känner till Segerstedtinstitutets, Socialstyrelsens och MUCF:s material. Kännedomen om material från Barnombudsmannen, Medierådet och Forum för levande historia är lägre. Mellan 25 och 30 procent av samordnarna känner till deras material.

Även om många kommuner känner till myndigheternas material garanterar det inte att de använder materialet. Färre än hälften av landets samordnare anger att materialet har använts i deras kommun. Mest använt är MUCF:s och Socialstyrelsens material. Minst använt är material från Medierådet, Barnombudsmannen och Forum för levande historia. En förklaring till det kan vara att material från Medierådet och Forum för levande historia sprids direkt till skolorna utan att samordnarna får kännedom om det. I Barnombudsmannens fall kan det även röra sig om att rapporterna behandlar ett mycket avgränsat ämne, nämligen barns erfarenheter av personer som befunnit sig i våldsbejakande extremistiska rörelser.

Det behöver inte vara ett underbetyg att färre än hälften av alla kommuner har använt myndigheternas material. Mot bakgrund av att de flesta kommuner inte upplever något problem med våldsbejakande extremism är det ett relativt gott resultat att mellan 20 och 40 procent av de kommuner som känner till materialet också har använt det. Kommunerna anser också att materialet, när det väl används, har haft betydelse för deras förebyggande arbete. På en skala från 1 till 5 anger kommunerna drygt 3 när det gäller upplevd betydelse för kommunernas förebyggande arbete.

5.4.4 Tidsfaktorn påverkar sannolikt inte effekterna

Livslängden är kort för de olika material som myndigheterna har producerat. Uppmärksamheten är störst i samband med att ett material publiceras och därefter dalar efterfrågan. Flera myndigheter saknar resurser för att fortsätta att arbeta med materialet efter att det har publicerats. Om de hade haft resurser för det skulle sannolikt uppmärksamheten och effekten i termer av genomslag hålla i sig mer långsiktigt.

Det är inte heller troligt att genomslaget skulle öka med tiden eftersom livslängden är kort och flera av myndigheterna inte arbetar långsiktigt med materialet. Därför bedömer vi att satsningens effekter kommer att klinga av med tiden, om inte myndigheterna gör insatser för att då och då göra målgrupperna medvetna om materialet igen.

5.4.5 Myndigheternas utbildningar har nått ut och använts

Regeringens satsning har lett till flera utbildningsmöjligheter. Det rör sig om utbildningsmaterial, såsom Forum för levande historias klassrumsmaterial samt Socialstyrelsens utbildningspaket. Det rör sig också om kurser och seminarier, såsom Segerstedtinstitutets kurser och fortbildningar för lärare, pedagoger och andra yrkesverksamma samt Forum för levande historias och Skolverkets uppdragsutbildningar och konferenser. Hit hör också samordnarens universitetskurs för yrkesverksamma. Samordnaren räknar även kommunbesöken och länsstyrelseseminarierna som utbildningstillfällen.

Vissa av utbildningsmaterialen har haft en bred demokratifrämjande ansats såsom Forum för levande historias och Medierådets. I dessa fall är kopplingen mellan materialet och våldsbejakande extremism inte så tydlig, men å andra sidan finns det mycket som pekar på att demokratiskt medborgarskap och dialog bidrar till att minska risken för att dras in i våldsbejakande extremism. Andra material och kurser är mer specifikt inriktade på våldsbejakande extremism, exempelvis Socialstyrelsens och samordnarens material. Det är sannolikt en av anledningarna till att kunskapen om våldsbejakande extremism upplevs ha ökat bland myndigheter och i kommuner sedan 2014.

Vi bedömer att utfallet av de utbildningar som myndigheterna har tillhandahållit är rimligt. Exempelvis verkar kännedomen om Medierådets och Forum för levande historias webbaserade utbildningsmaterial vara hög i skolorna. Forum för levande historia har exempelvis varje månad nästan 4 300 unika sidvisningar för elevernas startsida i genomsnitt. Skolverkets och Forum för levande historias kurser och konferenser har haft runt 3 500 deltagare och Segerstedtinstitutets högskoleutbildningar och andra kurser har genomförts av 111 deltagare.

5.4.6 Flertalet myndigheter har införlivat frågor om våldsbejakande extremism i sin ordinarie verksamhet

Många av myndigheterna har på något sätt integrerat arbetet mot våldsbejakande extremism i sin ordinarie verksamhet. Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse har exempelvis integrerat frågorna i utbildningen av sin personal. Medierådet och Forum för levande historia fortsätter med sina instruktionsenliga uppdrag som på ett allmänt plan främjar demokratin.

Det är enbart Barnombudsmannen, MUCF och Socialstyrelsen som inte har integrerat frågorna i sin ordinarie verksamhet. De anger att det beror på att de nu saknar medel för att fortsätta med nya insatser inom området.

5.4.7 Kommunerna har utvecklat sitt förebyggande arbete

Mellan 2014 och 2017 har kommunerna både fått mer kunskap om våldsbejakande extremism och utvecklat sitt förebyggande arbete. De har tagit fram lägesbilder och handlingsplaner, inrättat samordningsfunktioner och förbättrat sin samverkan både internt och externt.

Samordningsfunktionen har påtagligt förändrat kommunernas arbete

Ett av de mer påtagliga resultaten av den nationella samordnarens arbete är att alla kommuner har utsett en kontaktperson eller samordnare för frågor om våldsbejakande extremism. Den typen av funktion fanns knappast i någon kommun tidigare och blev i många fall utgångspunkten för det fortsatta kommunala arbetet mot våldsbejakande extremism.

Ökad samverkan är ett viktigt bidrag för att stärka samhällets motståndskraft

Kommunerna uppger både i enkäten och i våra intervjuer att de har förbättrat främst den interna, men även den externa samverkan. Den interna samverkan handlar främst om samarbete mellan olika kommunala förvaltningar och extern samverkan främst om samarbete med den lokala polisen. Statskontoret bedömer att detta är en av de viktigaste effekterna av regeringens satsning. Den bedömningen gör vi bland annat mot bakgrund av att de flesta forskare är överens om att lokal samverkan är ett effektivt sätt att arbeta mot våldsbejakande extremism.

Muntliga lägesbilder kan riskera arbetets långsiktighet

Vår enkätundersökning visar att många kommuner har följt den nationella samordnarens uppmaning att ta fram lokala lägesbilder. Genom detta arbete har kommunerna fått bättre kännedom om det förekommer våldsbejakande extremism i kommunen, vilket är en viktig förutsättning för att kunna bedriva ett målinriktat förebyggande arbete lokalt. Men enkätundersökningen visar också att de flesta av lägesbilderna är muntliga. Vidare framkommer att vissa kommuner som upplever problem med våldsbejakande extremism inte har uppdaterat sina lägesbilder. Det framstår som särskilt problematiskt i de fall där lägesbilden inte finns skriftligt dokumenterad. Än mer eftersatt är arbetet i kommunerna som helt saknar lägesbilder. Några enstaka kommuner som upplever problem har ingen lägesbild.

Statskontoret ser en risk med att använda muntliga lägesbilder eftersom informationen då blir mer personbunden och därmed mer sårbar. Det kan på sikt försvåra kontinuiteten och långsiktigheten i kommunernas arbete.

Många kommuner har handlingsplaner

Ett annat påtagligt resultat från den nationella samordnarens arbete är att omkring två av tre kommuner nu har en handlingsplan mot våldsbejakande extremism. Det har lett till att ansvaret inom området är tydligare fördelat i kommunerna. Även om många kommuner upplever att de har små problem med våldsbejakande extremism, så innebär handlingsplanen att de nu har en beredskap om något skulle hända.

De flesta handlingsplaner är från 2016 och 2017, då samordnarens var som mest aktiv och det mediala trycket var som störst. Flera kommuner lyfter också fram att de tog fram handlingsplanen skyndsamt för att undvika att kommunen skulle bli uppmärksammas för att sakna en handlingsplan. Statskontoret bedömer att detta kan ha försämrat handlingsplanernas kvalitet, och därmed också det förebyggande arbetets kvalitet. Vi anser att en mindre förhastad process skulle ha varit gynnsam för arbetet. Detta gäller särskilt med tanke på att flera av de kunskapsunderlag som myndigheterna tog fram och som skulle kunnat vara till hjälp för kommunerna publicerades under 2017. Statskontoret noterar också att 4 av de 14 kommuner som har stora eller mycket stora problem saknar en handlingsplan. Det finns därför anledning att såväl ta fram handlingsplaner som att uppdatera dem med utgångspunkt i mer aktuell kunskap. Detta gäller i synnerhet för de kommuner som upplever problem med våldsbejakande extremism.

I de flesta kommuner är våldsbejakande extremism inte en stor fråga

I 8 procent av landets kommuner upplevs våldsbejakande extremism som ett stort eller mycket stort problem. Uppgiften bygger på enkätsvar från 181 kommunala samordnare och kontaktpersoner för våldsbejakande extremism. Ytterligare cirka 20 procent upplever problem i någon utsträckning. Det innebär att drygt 70 procent av kommunerna upplever små problem eller inga problem överhuvudtaget när det gäller våldsbejakande extremism.

Kommunerna har anpassat sitt förebyggande arbete utifrån sin verklighet

I de kommuner där problemet är litet har arbetet fått mindre resurser. Där problemet upplevs som större har kommunerna valt att prioritera upp frågan.

Många kommuner bedömer också att de lägger mindre tid på frågan nu än när den var som mest uppmärksammas under 2016–2017. Det ser vi som ett tecken på att kommunerna har börjat hitta en rimlig ambitionsnivå för sitt arbete. De har också en insikt om att frågan kan hanteras inom andra delar av kommunernas förebyggande arbete, till exempel inom ramen för trygghetsskapande åtgärder.

Insikterna om båda dessa delar är relevanta erfarenheter i sig. I många kommuner räcker det med att de nu har en beredskap för att hantera problemet och i någon

mån upprätthåller kunskapsnivån. Statskontoret bedömer att kommunerna har anpassat ambitionsnivån väl utifrån problembilden i respektive kommun.

Svårt att hitta särskilda arbetssätt som ger tydliga effekter

Ett övergripande mål med regeringens åtgärder var att hitta tydligt fungerande förebyggande sätt att arbeta. Det gäller för både samordnaren och myndigheterna. Många av de som vi har talat med hänvisar till att det inte finns några säkert fungerande metoder på området. Den kunskap som finns om vad som är lämpligt att göra i varje enskild situation är beroende av varje enskilt fall och grundas i praktiska och individspecifika erfarenheter. Det är tydligt att det inte finns några enkla lösningar inom området.

5.4.8 Ökad samverkan på flera nivåer

Samverkan ökade under perioden då den nationella samordnaren var verksam. De flesta kommuner har i dag en kommunal samordningsfunktion eller kontaktperson för våldsbejakande extremism. Det är ett av de viktigaste resultaten under perioden. Samordnarens uppdrag bidrog också till den ökade interna samverkan i kommunerna.

Många myndigheter har fått uppdrag som har legat till grund för samarbeten mellan olika aktörer. Sannolikt hade dessa samarbeten inte kommit till stånd utan regeringens uppdrag.

5.4.1 Hade hårdare åtgärder varit mer effektiva?

Regeringens åtgärdspaket har främst innehållit förebyggande åtgärder, och det är utifrån detta hänseende åtgärderna ska bedömas. Förebyggande åtgärder, till exempel att stärka ungdomars demokratiska förankring, ställs ibland mot mer förhindrande åtgärder, såsom underrättelsearbete. Vissa anser att förhindrande åtgärder är mer effektiva.

Vi menar dock att det inte är helt rättvist att jämföra förebyggande och förhindrande åtgärder. Förebyggande åtgärder behövs för att inte fler ska rekryteras till våldsbejakande extremism. Förhindrande åtgärder behövs för att de som redan har rekryterats inte ska ställa till skada. De förebyggande åtgärderna förhindrar inte direkt terrorattentat; lika lite som förhindrande åtgärder förbättrar medborgarnas demokratiska förankring. Åtgärdernas effektivitet ska därför mätas på olika plan.

5.5 Statskontorets förslag

Regeringens åtgärder mot våldsbejakande extremism har i stort sett varit ändamålsenliga. Vidare har regeringens satsning avslutats. Center mot våldsbejakande extremism har tagit över den samlande funktion som den nationella samordnaren hade. Därmed är utrymmet för framåtsyftande förslag till förbättringar begränsat.

Statskontoret lämnar dock några förslag inom de områden där vi funnit att det finns utrymme för förbättringar.

5.5.1 Kunskapsspridning bör få större tydlighet och mer resurser

Regeringen har gett myndigheterna i uppdrag att sprida kunskap om våldsbejakande extremism. Men uppdragen har i flera fall varit otydliga när det gäller målgrupp och vad som förväntas bli utfallet av kunskapsspridningen, annat än att det ska leda till större kunskap och ett mer motståndskraftigt samhälle. Det har varit tydligt för myndigheterna att de ska ta fram kunskap, men inte lika tydligt för vem och i vilket syfte.

En vanlig uppfattning bland myndigheterna är också att pengarna som de har fått för uppdragen enbart har räckt för att ta fram materialet, inte att sprida det annat än att lägga upp materialet på myndighetens webbplats. Vår analys visar att det material som läggs upp på webbplatserna har en kort livslängd.

Vi bedömer att regeringen skulle ha kunnat få ännu större utväxling på det material som tagits fram om de från början varit tydligare med målgrupp och vad som ska åstadkommas med målgruppen. De skulle också ha kunnat räkna med att det även krävs pengar för att sprida ett material mer strukturerat och långsiktigt. Behovet av pengar för att sprida material är en fråga som bör hanteras av regeringen och myndigheterna inom ramen för den dialog som föregår myndighetsuppdragen. Myndigheterna har ett ansvar för att inför regeringen tydliggöra de kostnader som kan vara förbundna med att genomföra ett uppdrag inklusive spridningen av dess resultat.

Statskontorets förslag:

- Om regeringen framöver ger myndigheter uppdrag om våldsbejakande extremism som omfattar kunskapsspridning bör regeringen så långt som det är möjligt tydliggöra och avgränsa vilka målgrupper som ska nås och i vilket syfte de ska nås.
- Därutöver bör regeringen i dialog med myndigheten avsätta en viss andel av medlen för uppdraget till att sprida uppdragets resultat.

5.5.2 Inget behov av ett nytt åtgärds paket

Statskontoret konstaterar att de åtgärder som har genomförts under åren 2014–2017 har bidragit till att öka kunskapen om våldsbejakande extremism. Myndigheter, kommuner och andra aktörer har en bättre förståelse och beredskap för problemet än tidigare. Det är givetvis ett bra resultat, samtidigt som det har visat sig att många kommuner inte är berörda av problematiken. Det talar för att staten inte behöver arbeta lika intensivt mot alla kommuner framöver.

Statskontoret bedömer att det i närtid inte behövs någon satsning som liknar den som genomfördes 2014–2017 som involverade många myndigheter och en nationell samordnare för att förebygga våldsbejakande extremism. Men det utesluter inte att de myndigheter som har tagit fram material fortsätter att sprida det. Det

utesluter inte heller enskilda uppdrag eller insatser inom området om det visar sig att det finns kunskapsluckor eller andra typer av behov.

Statskontorets förslag:

- Istället för ett samlat åtgärds paket är det framöver mer effektivt att ge enskilda myndigheter uppdrag vid identifierade behov eller kunskapsluckor.

Även om det inte finns något behov av en större satsning visar vår analys att det finns ett antal åtgärder som kan genomföras på nationell nivå för att bibehålla den kunskap och det nätverk som byggs upp under perioden 2014–2017.

5.5.3 Anpassa det statliga stödet till kommunernas verklighet

De flesta kommuner har inga eller små bekymmer med våldsbejakande extremism. Å andra sidan upplever 14 kommuner stora eller mycket stora problem med våldsbejakande extremism. Problemets storlek skiljer sig så starkt mellan olika kommuner att det bör påverka hur staten utformar sitt stöd till kommunerna.

Omfattningen av våldsbejakande extremism var inte lika känd 2014 som i dag. Det fanns inte heller lika mycket kunskap om problemet som det finns nu. Det var därför naturligt att samordnaren riktade sig brett till alla kommuner för att väcka uppmärksamhet och få fram kunskap. I dag är läget annorlunda. Mycket talar för att Center mot våldsbejakande extremism bör arbeta mer fokuserat med att ge stöd till de kommuner som upplever att de har problem. Statskontoret erfar också att centret redan arbetar på detta sätt.

Betona betydelsen av handlingsplan och lägesbild

Vår analys visar att de flesta kommuner har lägesbilder, men att de oftast inte är skriftliga och i en del fall inte uppdaterade. Detta gäller även kommuner där problemen med våldsbejakande extremism upplevs som påtagliga. Vi bedömer att en icke skriftlig lägesbild inte kan ge stadga åt en kommuns förebyggande arbete. Utan en skriftligt dokumenterad och väl uppdaterad lägesbild är det svårt att systematiskt följa förändringar som gäller våldsbejakande extremism i kommunen. Vidare saknas den dokumentation som behövs för att göra en bra handlingsplan.

När det gäller handlingsplaner kan vi konstatera att de flesta kommuner har en sådan, men att något över hälften av dem är minst ett par år gamla. Sedan 2016 har mycket ny kunskap om våldsbejakande extremism tillkommit som kan vara till nytta för att ta fram mer aktuella handlingsplaner.

Kommunerna vill ha mer metodstöd

Flera kommuner och myndigheter har lyft fram att det inte finns konkreta metoder och arbetssätt för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Många kommuner efterfrågar konkret stöd om vad som går att göra, nu när kommunen har tagit fram den samordnarfunktion, handlingsplan och lägesbild som den nationella

samordnaren uppmanade dem att ta fram. Det är nu viktigt att kommunerna får stöd med beskrivningar av specifika situationer och fall, eftersom det ännu inte finns någon utpräglad ”best practice” inom området, där särskilda faktorer i det förebyggande arbetet är identifierade och omvandlade till konkreta arbetssätt.

Ta vara på effekterna av att arbetet har varit brett

Även om problemen med våldsbejakande extremism upplevs vara små finns det i de allra flesta kommuner nu en person inom den kommunala förvaltningen som i någon utsträckning är insatt i frågan. Detta är en effekt av att regeringens och den nationella samordnarens åtgärder har varit breda. Resultaten av regeringens breda ambitioner och mål bör tas till vara, bland annat för att framtida insatser ska få önskvärt genomslag och för att situationen när det gäller våldsbejakande extremism kan förändras.

Vi bedömer att Center mot våldsbejakande extremism på olika sätt behöver upprätthålla det nätverk och den kunskap som är ett resultat av regeringens satsning 2014–2017.

Statskontoret noterar att Center mot våldsbejakande extremism ännu inte har lagt upp det material som myndigheterna har tagit fram på sin webbplats, trots att de har varit igång i snart ett år. Materialet fanns tillgängligt på den tidigare samordnarens webbplats fram till november 2018, men nu är webbsidan stängd. Sannolikt skulle spridningen av myndigheternas material underlättas om det spreds via centrets webbplats.

Ett annat sätt att hålla kunskapen levande är att med en viss regelbundenhet ge ut ett nyhetsbrev till landets samtliga samordnare och kontaktpersoner. Det skulle kunna hålla kunskapen levande även i de kommuner som inte upplever problem men som kan komma att uppleva problem. Olika utbildningar som tillhandahålls på nationell nivå kan också vara ett sätt att upprätthålla den kompetens som byggts upp i myndigheter och kommuner under perioden 2014–2017.

Många kommuner har engagerats och involverats, men alla kommuner ser inte att de har någon roll i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Därför behövs det exempel på hur förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism kan vara en integrerad del av det lokala förebyggande arbetet mot brott och våld, men också i det mer övergripande arbetet för social hållbarhet. Det innebär att arbetet kan vara integrerat i arbetet med de faktorer som främjar ett gott samhälle såsom social omsorg och trygghet, förmågan att föra dialog samt bred samhällslig inkludering. Det är oftare enklare att förstå vad som kan göras för att förebygga våldsbejakande extremism om arbetet placeras i ett bredare sammanhang.

Statskontorets förslag:

- Center mot våldsbejakande extremism bör fortsätta med att främst ge stöd till de kommuner som har problem med våldsbejakande extremism. Centret bör uppmärksamma kommuner som har problem med våldsbejakande extremism om fördelarna med skriftliga och uppdaterade lägesbilder och om behovet av att uppdatera sina handlingsplaner.
- Center mot våldsbejakande extremism bör även vara uppmärksam på att de kommuner som har problem med våldsbejakande extremism behöver få vägledning i hur de hanterar specifika situationer och individuella fall.
- Center mot våldsbejakande extremism bör förtydliga hur alla kommuner kan bedriva ett brett förebyggande och demokratifrämjande arbete för att minska riskerna att individer ska dras till våldsbejakande extremistiska miljöer.
- Center mot våldsbejakande extremism bör fortsätta att sprida det material som myndigheterna har tagit fram under perioden 2014–2017.
- Center mot våldsbejakande extremism bör också på olika sätt upprätthålla kunskapen hos de kommunala kontaktpersonerna och samordnarna, till exempel via nyhetsbrev och olika utbildningar.

Referenser

- Barnombudsmannen (2018). Barn och ungas erfarenheter av våldsbejakande islamistisk extremism.
- Barnombudsmannen (2018). *Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism.*
- Barnombudsmannen (2018). *En barnrättslig analys av ”Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism.”*
- Ericsson, M. (2016). *Historisk forskning i rasism och främlingsfientlighet i Sverige- en analyserande kunskapsöversikt*, Forum för levande historia.
- Forum för levande historia (2018). *Redovisning av Forum för levande historias uppdrag Ku2015/319/KA inom ramarna för regeringens Samlat grepp mot rasism och hatbrott. Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. (Dnr 2015/36).*
- Gielen, A-J. (2017). Countering Violent Extremism: A Realist Review for Assessing What Works, for Whom, in What Circumstances, and How?, *Terrorism and Political Violence*, s. 1-19.
- Göteborgs universitet (2018). *Utvärdering av Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet.* (oktober 2018).
- Hellström, A. (2016). *Rasist – Inte jag*, Forum för levande Historia.
- Högskolan Dalarna (2017). *Att lägga rälsen medan man kör. En utvärdering av kunskapshusens arbete i fyra pilotkommuner – Örebro, Göteborg, Borlänge och Stockholm.* Interkulturellt utvecklingscentrum Dalarna (IKUD) Rapport nr 3 2017.
- Johnsson Harrie, A. (2016). *En granskning av läroböcker i samhällskunskap och historia för åk 7-9.* Forum för levande Historia.
- Kommittédirektiv 2016:43. *Tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Ju2014:18).*
- Kommittédirektiv 2015:86. *Tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Ju 2014:18).*

Kommittédirektiv 2015:27. *Tilläggsdirektiv till den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Ju 2014:18)*

Kommittédirektiv 2014:103. *En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.*

Kriminalvården (2016). *Våldsbejakande extremism i Kriminalvården.*

Kriminalvården (2017). *Våldsbejakande extremism i kriminalvård – en kunskapsöversikt.* (Projektnummer 2016:290).

Kulturdepartementet (2017). *Lista över uppdrag inom ramen för regeringens åtgärder mot våldsbejakande extremism 2014–2017.* PM 2017-10-18.

Kulturdepartementet (2016). *Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.* Bilaga till beslutsärende 5. 2016-11-24.

Kulturdepartementet (2016). *Utvärdering av stödtelefonen.* PM 2016-12-14.

MUCF (2016). *Främmande är skrämmande.*

MUCF (2016). *Genusperspektiv på våldsbejakande extremism – slutrapport.*

MUCF (2014). *Inget att vänta på.*

MUCF (2017). *Knäck koden!*

MUCF (2018). *Projektbidragens användning och effekter 2018.*

MUCF (2016). *Ung och extrem- om våldsbejakande högerextremism.*

MUCF (2016). *Ung och extrem- om våldsbejakande islamistisk extremism.*

MUCF (2016). *Ung och extrem- om våldsbejakande vänsterextremism.*

MUCF (2015). *Årsredovisning för 2014.*

Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism (2017). *Handledning och rekommendationer för att ta fram lokal lägesbild och handlingsplan.*

Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism (2016). *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism.*

Ramböll (2018). *Utvärdering av klassrumsmaterial om källkritik, historiebruk och rasism.*

Ramböll (2018). *Utvärdering av kursen motverka rasism och främlingsfientlighet i förskola och skola.*

Ranstorpe, M (2016). *The Root Causes of Violent Extremism.* RAN Issue Paper (2016-04-01).

Regeringsbeslut 2017-09-21. *Uppdrag att vidta förberedelser inför inrättandet av ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism vid Brottsförebyggande rådet.* (Ju2017/07399/KRIM.).

Regeringsbeslut 2016-10-13. *Uppdrag till Barnombudsmannen att öka kunskapen om barns upplevelser av våldsbejakande extremism och terrorism.* (Ku2016/02294/D).

Regeringsbeslut 2016-06-02. *Uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) att göra kartläggningar och analyser av våldsbejakande extremistisk propaganda.* (Ku2016/01373/D).

Regeringsbeslut 2016-06-30. *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 6:1 Allmänna val och demokrati.* (KU2016/01505/DISK Ku2016/01622/LS (delvis)).

Regeringsbeslut 2016-06-30. *Uppdrag till Forum för levande historia om att utvidga och förlänga utbildningsinsatsen om rasism i historien och i dag.* (Ku2016/01672/DISK).

Regeringsbeslut 2015-01-29. *Uppdrag att genomföra en utbildningsinsats om olika former av rasism och intolerans i historien och i dag.* (Ku2015/319/KA).

Regeringsbeslut 2015-06-25. *Uppdrag till Statens medieråd att utveckla och förlänga kampanjen No Hate Speech Movement.* (Ku2015/01869/D).

Regeringsbeslut 2014-06-24. *Uppdrag till Statens medieråd att sprida det digitala utbildningsmaterialet MIK för mig.* (Ju2014/4192/D).

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för stöd till trossamfund.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Nämnden för statligt stöd till trossamfund.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslag 6:1 Allmänna val och demokrati.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Nämnden för statligt stöd till trossamfund.

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Göteborgs universitet.

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Nämnden för statligt stöd till trossamfund.

Sarma, K.M. (2018). *Multi-agency working and preventing violent extremism I.* RAN Issue Paper (April 2018).

Segerstedtinstitutet (2018). *Att förebygga våldsbejakande extremism: En systematisk kartläggning av insatser*. Rapport 6.

Segerstedtinstitutet (2018). *En samlad bild av Segerstedtinstitutets verksamhet. Avser perioden augusti 2015- juni 2018. Sammanställning med anledning av Statskontorets utvärdering av Segerstedtinstitutets verksamhet*.

Sieckelinck, S & Gielen, A (2018). *Protective and promotive factors building resilience against violent radicalisation*. RAN Issue Paper (april 2018).

Skr. 2014/15:146. *Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism*.

Skr. 2014/15:14. *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism*. Skr. 2011/12:14. *Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*.

Socialstyrelsen (2017). *Socialtjänstens erfarenheter av våldsbejakande extremism – resultat av 2016-års kartläggning*, Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2017). *Våldsbejakande extremism – ett utbildningsmaterial för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna*.

Socialstyrelsen (2016). *Våldsbejakande extremism – Stöd till socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna*.

Socialstyrelsen (2018). *Våldsbejakande extremism – Stöd till socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer*, Socialstyrelsen.

SOU 2017:110. *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Hinder och möjligheter*.

SOU 2017:67. *Våldsbejakande extremism. En forskarantologi*.

SOU 2016:92. *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Nationell samordning och kommunernas ansvar*.

SOU 2013:81. *När vi bryr oss- förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism*.

SOU. *Verksamhetsrapport – en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism 2014-06-26 – 2016-06-16*.

SST (2018). *Redovisning av regeringsuppdraget Värna demokratin 2017*.

SST (2017). *Slutredovisning av regeringsuppdrag Värna demokratin enligt regeringsbrevet för budgetåret 2016. Ku2015/00085/D, Ku2015/02965/LS (delvis)*.

SST (2016). *Slutredovisning regeringsuppdrag Värna demokratin, från regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Nämnden för statligt stöd till trossamfund.*

Statens institutionsstyrelse (2016). *Kartläggning av metoder och arbetssätt som kan användas i arbete med att förebygga våldsbejakande extremism på SiS särskilda ungdomshem.*

Statens institutionsstyrelse (2018). *Slutrapport 2018-05-07.*

Statens medieråd (2017). *Slutredovisning MIK för mig Regeringsuppdrag dnr Ju2013/03289/D dnr 2015/04192/D och Ku2015/01869/D dnr 89/2016.*

Statens medieråd. *Uppdrag att sprida det digitala utbildningsmaterialet "MIK för mig". Rapport.*

Statskontoret (2015). *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism Utvärdering av en handlingsplan.* (2015:6).

Säkerhetspolisen (2018). *Säkerhetspolisen 2017.*

Totalförsvarets forskningsinstitut (2018). *Den digitala kampen. Autonoma rörelser på nätet.*

Totalförsvarets forskningsinstitut, (2017). *Det digitala kalifatet: En studie av islamistiska statens propaganda.*

Totalförsvarets forskningsinstitut. (2017). *Det vita hatet: radikal nationalism i digitala miljöer.*

Totalförsvarets forskningsinstitut (2017). *Hatbudskap och våldsbejakande extremism i digitala miljöer.*

Överenskommelse mellan Forum för levande historia och Skolverket om samarbete enligt regeringsuppdrag Ku(2015/319KA).

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

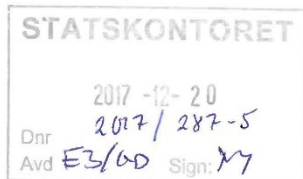
Regeringsbeslut

I:19

2017-12-07
Ku2017/02598/D

Kulturdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att utvärdera förebyggande åtgärder mot våldsbejakande extremism

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera om målet med det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism har uppnåtts. Målet är att göra samhället mer motståndskraftigt och att myndigheter, kommuner och organisationer mer samordnat och effektivt ska kunna bidra till att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. I uppdraget ingår att utvärdera den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Ju2014:18) och de insatser som genomförts inom ramen för detta uppdrag.

De åtgärder som har vidtagits syftar till att öka kunskapen om våldsbejakande extremism och att utveckla förebyggande insatser och metoder.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet, med kopia till Justitiedepartementet) senast den 15 december 2018.

Närmare om uppdraget

Statskontoret ska analysera och utvärdera det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism under åren 2014–2017. Statskontoret ska inhämta uppgifter från de myndigheter, inklusive den nationella samordnaren, som har eller har haft särskilda regeringsuppdrag om våldsbejakande extremism under denna period. Detta inkluderar även de myndigheter som har ingått i den nationella samordnarens referensgrupp.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Drottninggatan 16
E-post: ku.registrator@regeringskansliet.se

Statskontoret ska analysera i vilken utsträckning:

- åtgärderna har varit ändamålsenliga samt involverat relevanta myndigheter,
- den nationella samordnarens insatser har kommit relevanta myndigheter, kommuner och det civila samhällets organisationer till gagn och varit ändamålsenliga,
- myndigheter som har ålagts särskilda regeringsuppdrag om våldsbejakande extremism har införlivat uppdragen i sina ordinarie verksamheter,
- utbildningar som har tagits fram, antingen av myndigheter som har ålagts särskilda regeringsuppdrag om våldsbejakande extremism eller av den nationella samordnaren, (inklusive digitala utbildningsmaterial, vägledningar och handböcker) har nått ut till och använts av relevant personal på myndigheter och i kommuner,
- kommuner har utvecklat sitt förebyggande arbete, samt
- relevanta myndigheter, inklusive den nationella samordnaren, har samverkat om insatser.

Statskontoret ska utifrån analysen göra en övergripande bedömning av de åtgärder som vidtagits under 2014–2017 och lämna eventuella rekommendationer för det fortsatta arbetet.

Bakgrund och skäl för regeringens beslut

Skrivelsen Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism (skr. 2014/15:144) utgör utgångspunkten för denna utvärdering.

Skrivelsen innehöll sammanlagt 21 åtgärder. Åtgärderna rörde uppdrag till myndigheter inklusive uppdragen till den nationella samordnaren. De sorterades enligt följande områden:

- nationell samordning för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism,
- åtgärder för att värna demokratin och alla människors lika värde och rättigheter,
- åtgärder mot identifierade risker,
- åtgärder för att individer ska lämna våldsbejakande extremistiska rörelser, och
- stärkt nordiskt och internationellt kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

Utöver regeringens skrivelser utgör uppdraget till den nationella samordnaren en viktig utgångspunkt för hur regeringen strukturerade det förebyggande arbetet. Den 26 juni 2014 beslutades att en särskild utredare skulle tillsättas som nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (dir. 2014:103). Sedan 2015 har regeringen förstärkt arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism i flera olika steg. Samordnaren har bl.a. fått tre tilläggsdirektiv (dir. 2015:27, dir. 2015:86 och dir. 2016:43). Regeringen har även gett uppdrag till olika myndigheter i syfte att vidareutveckla det förebyggande arbetet. I takt med att frågorna om våldsbejakande extremism fått allt högre prioritet i många länder har också samarbetet mellan de nordiska länderna och länderna inom EU utvecklats i syfte att stärka kunskaps- och erfarenhetsutbytet.

Regeringen anser att en utvärdering av de vidtagna och pågående åtgärderna är av central vikt för att utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism. Därför får Statskontoret i uppdrag att genomföra denna utvärdering.

På regeringens vägnar



Alice Bah Kuhnke



Lisa Bolinder

Kopia till

Den nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande
extremism

Barnombudsmannen

Brottsförebyggande rådet

Forum för levande historia

Göteborgs universitet (Segerstedtinstitutet)

Kriminalvården

Myndigheten för stöd till trossamfund

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Skolverket

Socialstyrelsen

Statens institutionsstyrelse

Statens medieråd

Totalförsvarets forskningsinstitut

Sveriges kommuner och landsting

Bilaga 2

Metod

Vårt material har vi i huvudsak samlat in genom intervjuer, skriftlig dokumentation från myndigheter samt genom en enkät riktad till kommuner. De olika underlagen beskrivs i de följande avsnitten.

Intervjuer

För att utvärdera om regeringens åtgärder har varit ändamålsenliga har vi genomfört omkring 40 intervjuer. Vi har intervjuat de 11 myndigheter som fått uppdrag inom ramarna för regeringens satsning samt 2 företrädare för den nationella samordnaren. Vi har även intervjuat Skolverket eftersom de varit samarbetspart till ett par av myndigheterna. Personerna vi intervjuat har ofta haft ansvar för regeringsuppdragen alternativt varit chef för den avdelning eller grupp som arbetar med uppdraget.

För att få en så bra bild som möjlighet över de åtgärder som genomförts har vi även intervjuat företrädare för Regeringskansliet, personer som arbetar på Centrum för våldsbejakande extremism samt företrädare från 3 organisationer inom det civila samhället.

Därutöver har vi även intervjuat 19 kommunala samordnare samt en företrädare för SKL för att få exempel på hur det förebyggande arbetet bedrivs på lokal nivå. De flesta av dessa intervjuer har varit telefonintervjuer, men det har även i några fall rört sig om besöksintervjuer.

Intervjuerna genomfördes mellan maj och oktober 2018.

Enkät

För att få en uppfattning om hur kommunerna ser på den statliga satsningen för att förebygga våldsbejakande extremism genomförde vi en enkät riktad till de kommunala kontaktpersonerna. Enkäten syftade dels till att få en uppfattning om hur stort problem kommunerna upplever att våldsbejakande extremism är, dels till att ta reda på hur man arbetar med frågan lokalt. Vi ville också veta i hur stor utsträckning kommunerna känner till de rapporter och utbildningar som myndigheter tagit fram, i vilken utsträckning man använder sig av dem och vilken nytta man upplever sig ha av dem i det förebyggande arbetet.

Enkäten utformades som en webbenkät och skickades ut under hösten 2018. Fältperioden pågick mellan 12 september och 15 oktober 2018. Fyra påminnelser skickades ut för att öka svarsfrekvensen.

Målpopulation, urval och svarsfrekvens

Målgruppen för undersökningen var lokala kontaktpersoner och samordnare för våldsbejakande extremism i landets samtliga 290 kommuner. Vi menar att det är

den yrkeskategori som kan förväntas ha bäst övergripande bild av kommunernas förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism.

För vårt enkätutskick utgick vi från den lista som den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism hade sammanställt över de kommunala kontaktpersonerna. Innan sommaren 2018 gjorde vi ett epost-utskick till alla adresser på listan för att se om uppgifterna fortfarande var aktuella. I de fall de inte var det kontaktede vi respektive kommun för att få ett nytt namn och nya kontaktuppgifter.

Webbenkäten skickades ut till kontaktpersoner i landets samtliga kommuner. I några fall delade ett par kommuner på samma kontaktperson. I dessa fall hade kontaktpersonen möjlighet att besvara en enkät för varje kommun, alternativt svara för flera kommuner i en enkät. I det sistnämnda fallet, duplicerade vi enkäten så att det motsvarade antalet kommuner som kontaktpersoner svarade för.

Totalt fick vi in svar från 181 kommuner, vilket ger en svarsfrekvens på 62 procent.

Bortfallsanalys

Vi har stämt av de inkomna svaren från kommunerna mot SKL:s lista över kommungrupper. Samtliga kommungrupper finns representerade bland våra svar. Svarsfrekvensen för respektive kommungrupp varierar från drygt 40 procent upp till 100 procent. Kommuner inom grupperna storstäder respektive stor stad har högre svarsfrekvens än kommuner i övriga kommungrupper. Trots variation i svarsfrekvensen bedömer vi att de inkomna svaren relativt väl representerar landets kommuner.

Sannolikheten är stor för att de kommuner som inte svarat på enkäten upplever enkäten som mindre relevant än dem som svarat. En möjlig anledning till det är att dessa kommuner har små eller inga problem med våldsbejakande extremism. Det skulle innebära att andelen kommuner som upplever små problem eller inga alls är större bland landets samtliga kommuner än bland de som svarat på vår enkät. Eftersom vår uppgift inte har varit att kartlägga förekomsten av våldsbejakande extremism i landet, utan utvärdera regeringens satsning tror vi inte att detta påverkat slutsatserna i vår utvärdering nämnvärt. Urvalet är tillräckligt för att dra slutsatser om hur Sveriges kommuner arbetar med frågor som rör våldsbejakande extremism.